

Julia Gudefin

**PROTECTION ET GOUVERNANCE DE L'EAU
DANS LE BASSIN VERSANT DE LA DRÔME**

Mémoire pour le Master 2 recherche en droit de l'environnement et de
protection de la nature

Sous la direction de Monsieur Jean Untermaier, Professeur à l'Institut
de droit de l'environnement, Université Jean Moulin Lyon 3

Soutenu le 3 septembre 2009

Membres du jury :

. Monsieur Jean Untermaier, Professeur à l'Institut de droit de
l'environnement, Université Jean Moulin Lyon 3, Directeur de
l'Institut de droit de l'environnement

. Monsieur Philippe Billet, Professeur à l'Université Jean Moulin
Lyon 3, Président de la Société française pour le droit de
l'environnement

Université Jean Moulin Lyon 3
Institut de droit de l'environnement

Année universitaire 2008/2009

REMERCIEMENTS

Au terme de la présente recherche, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de mémoire, Monsieur le Professeur Jean Untermaier, pour les conseils qu'il m'a prodigués tout au long de cette étude.

Je remercie tout particulièrement :

Monsieur Didier Jouve,

- directeur adjoint de la Communauté de communes du Val-de-Drôme, chargé plus particulièrement des opérations d'environnement, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'habitat (lauréat du prix Riverprize remis à Brisbane (Australie) en 2005) ;
 - vice-président de la région Rhône-Alpes chargé du développement durable et de l'aménagement du territoire,
- pour s'être rendu disponible ainsi que pour ses très précieuses informations,

Madame Chrystel Fermond, animatrice du SAGE Drôme et du contrat de rivière et responsable du pôle technique de Saillans, pour ses informations avisées, sa disponibilité et sa gentillesse,

Je remercie également les personnes qui, par leur aimable contribution, m'ont permis de mener à bien la réalisation de ce mémoire :

Messieurs Fabrice Gonnet et Julien Nivou, techniciens rivière au Syndicat mixte de la rivière Drôme et de ses affluents,

Messieurs Yann Shiokkos et Guillaume Monnier, techniciens géomatiques au Syndicat mixte de la rivière Drôme et de ses affluents,

Les membres de la Commission locale de l'eau ainsi que son président, Jean Serret, pour leur accueil et leurs débats avisés.

Je remercie aussi mes camarades pour leur soutien.

Je remercie enfin ma famille et ma belle famille, pour leurs conseils, leurs encouragements et leur soutien.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE 1 : UNE VARIETE D'INSTRUMENTS JURIDIQUES APPLIQUE DANS LE BASSIN VERSANT DROMOIS

TITRE 1 : LA PROTECTION DU MILIEU AQUATIQUE

CHAPITRE 1 : LES OUTILS REGLEMENTAIRES

- Section 1 : Les réserves naturelles
- Section 2 : Les sites NATURA 2000
- Section 3 : Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope

CHAPITRE 2 : LES OUTILS NON REGLEMENTAIRES

- Section 1 : Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique
- Section 2 : Les inventaires

TITRE 2 : LA PRESERVATION DU FONCTIONNEMENT DU COURS D'EAU

CHAPITRE 1 : LA GESTION PHYSIQUE DU COURS D'EAU

- Section 1 : Le transport sédimentaire
- Section 2 : La continuité écologique
- Section 3 : Le risque inondation

CHAPITRE 2 : LA GESTION QUANTITATIVE DU COURS D'EAU

- Section 1 : Le SAGE
- Section 2 : Les zones de répartition des eaux
- Section 3 : Le deuxième contrat de rivière

PARTIE 2 : UNE GESTION DURABLE DES COURS D'EAU

TITRE 1 : LA PLANIFICATION

CHAPITRE 1 : LE SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE L'EAU

- Section 1 : Présentation du SDAGE
- Section 2 : La révision du SDAGE

CHAPITRE 2 : LE SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE L'EAU

- Section 1 : Présentation du SAGE
- Section 2 : La révision du SAGE

TITRE 2 : LA « GOUVERNANCE DE L'EAU »

CHAPITRE 1 : UN CONCEPT NOVATEUR

- Section 1 : La réforme des institutions liées à l'eau
- Section 2 : La création de nouveaux organes

CHAPITRE 2 : UN CONCEPT NECESSAIRE

- Section 1 : La résolution des conflits d'usage
- Section 2 : La construction d'une conscience de bassin

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS

Agence RM&C	Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse
CCVD	Communauté de communes du val-de-Drôme
C.env	Code de l'environnement
CLE	Commission locale de l'eau
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MISE	Mission interservices de l'eau
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PAPI	Plan d'actions pour la prévention contre les inondations
PPRI	Plan de prévention du risque inondation
PPRNP	Plan de prévention contre les risques naturels prévisibles
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SMRD	Syndicat mixte de la rivière Drôme et de ses affluents
ZMCE	Zone de mobilité des cours d'eau
ZRTECR	Zone de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement
ZRE	Zone de répartition des eaux

INTRODUCTION

« L'eau n'est pas nécessaire à la vie, elle est la vie », soulignait déjà Antoine de Saint-Exupéry.

La prise de conscience progressive de sa rareté, les conflits d'usage qui en découlent et les risques qu'elle peut engendrer font de l'eau, élément originel du monde vivant, et du cours d'eau qui permet sa circulation, des enjeux légaux évidents qui s'imposent, plus que jamais, à nos sociétés actuelles et à venir. Une protection juridique du cours d'eau ainsi qu'une gouvernance de l'eau, traitées par référence au bassin versant de la Drôme, sont donc indispensables pour, d'une part, protéger la ressource en eau ainsi que les milieux et espèces aquatiques qu'elle abrite et, d'autre part, concilier les intérêts socio-économiques professionnels ou particuliers inhérents à son exploitation.

Pour appréhender la protection juridique des cours d'eau, il faut commencer évidemment par analyser cette notion. Si le législateur se réfère aux cours d'eau¹ ou aux cours d'eau non domaniaux², il ne les définit pas. Dans le langage courant, le cours d'eau s'envisage comme un terme générique désignant un fleuve, une rivière, un ruisseau ou un canal³. En droit français, son identification résulte de la jurisprudence⁴. La définition d'un cours d'eau s'est ainsi construite de façon pragmatique sur la base de la jurisprudence adaptée à la diversité des situations que l'on peut rencontrer⁵ : cours d'eau au régime méditerranéen à sec l'été, source lui donnant naissance quelle que soit la qualification juridique donnée. La qualification du cours d'eau procédant de la jurisprudence repose essentiellement sur les deux critères suivants :

- la présence et la permanence du lit naturel à l'origine, distinguant ainsi un cours d'eau d'un canal ou d'un fossé creusé par la main de l'homme. Un cours d'eau naturel à l'origine mais rendu artificiel par la suite, sous réserve d'en apporter la preuve, répond également à ce critère. Il faut également préciser que seul le lit mineur est concerné par ce critère puisqu'il est délimité par les plus hautes eaux atteintes par le cours d'eau avant de déborder.

- la permanence d'un débit suffisant pendant une grande partie de l'année, appréciée au cas par cas par le juge en fonction des données climatiques et hydrologiques locales ainsi qu'à partir de présomptions au nombre desquelles, par exemple, l'indication « cours d'eau » sur une carte IGN ou la mention de sa dénomination sur le cadastre.

Cette définition est donnée par la circulaire du ministre de l'environnement du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau⁶.

Il est, en outre, intéressant de noter dès à présent que la directive cadre sur l'eau de 2000 (DCE)⁷ fait essentiellement référence à la notion de « masse d'eau » et non de « cours

¹ Article 643 du Code civil.

² Chapitre V du titre 1 et du livre II du Code de l'environnement.

³ Larousse de la langue française, éditions 2002.

⁴ CAA Nancy, 20 octobre 1954, Gaz. Pal. 1954, p.387.

⁵ Ph. MARC, *Les cours d'eau et le droit*, éditions Johanet, 2006.

⁶ Non paru au JO, BOMEDD n°2005/09.

d'eau », sans la définir. Ces « masses d'eau » font ainsi partie d'unités hydrographiques cohérentes dénommées « sous-bassins » ou « bassin hydrographique ». Il semblerait que cette définition recoupe celle des cours d'eau puisque la DCE entend par « masse d'eau » des rivières⁸, sans englober, a priori, le lit majeur. Cependant, la notion de « masse d'eau » apparaît plus large que celle de « cours d'eau » puisque la DCE fait référence, en tant que « masse d'eau », à des lacs⁹, canaux¹⁰ ou à des masses d'eau souterraines¹¹ qui ne constituent pas des cours d'eau. En conséquence, une masse d'eau peut aussi bien être de surface, souterraine, côtière ou de transition, que coulante ou stagnante, c'est-à-dire sans débit permanent suffisant.

En outre, la protection juridique qui s'applique aux cours d'eau regroupe tous les outils et moyens juridiques permettant de les protéger. Ainsi, les cours d'eau domaniaux font l'objet d'un classement dans une nomenclature. Tel est le cas sur la partie aval de la rivière Drôme, de la confluence du Bez jusqu'au Rhône. Il en est de même pour le Bez, de la jonction des ruisseaux des Gâts et d'Archiane à sa confluence à la Drôme, soit 82 kilomètres de rivières domaniales. Le Domaine Public Fluvial (DPF) de ces rivières a été fixé par arrêté préfectoral en date du 4 août 1994. Il est délimité par le niveau de la crue du 9 mars 1991, de valeur décennale. Néanmoins, il en va différemment pour les cours d'eau non domaniaux, le législateur ne les ayant pas définis a priori eu égard à la diversité des situations que l'on peut rencontrer sur le territoire français (cours d'eau à régime méditerranéen ou cours d'eau à régime torrentiel, avec un écoulement intermittent). Au-delà, la protection juridique des cours d'eau se traduit aussi par la gestion de l'eau. Il peut s'agir d'instruments de planification (SDAGE/SAGE)¹² ou de la police de l'eau (police d'Etat, habilitation des collectivités territoriales et multiplicité des polices administratives spécifiques à l'eau).

Aussi, la présente recherche vise à étudier la gouvernance de l'eau dans le bassin versant drômois. La « gouvernance de l'eau » est un concept légal né de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. En effet, le titre IV de ladite loi s'intitule « Planification et gouvernance ». Il sera donc utile de relever les empreintes de ce concept novateur sur le droit de la protection des milieux aquatiques ainsi que ses conséquences sur le territoire considéré, le bassin versant drômois.

Par ailleurs, la protection juridique des cours d'eau et la gouvernance de l'eau s'inscrit dans celles accordées à la rivière Drôme. Cette dernière doit être étudiée à travers son bassin versant. En effet, cette notion est retenue par la directive-cadre sur l'eau et elle constitue la « surface d'alimentation d'un cours d'eau » ou, plus précisément, « l'aire de collecte en amont d'un exutoire, limitée par le contour à l'intérieur duquel se rassemblent les eaux de pluie qui s'écoulent en surface et en souterrain vers cette sortie »¹³. Les affluents à la rivière feront donc partie intégrante du sujet. La rivière Drôme et ses affluents doivent ainsi servir d'exemple, de

⁷ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

⁸ Article 2, 4° de la DCE.

⁹ Article 2, 5° de la DCE.

¹⁰ Article 2, 10° de la DCE.

¹¹ Article 2, 12° de la DCE.

¹² Respectivement : schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) et schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE).

¹³ Eric MULLER, Stéphanie LARONDE, David Nicolas LAMOTHE, Gauthier GRIENCHE, Marie Claire DOMONT, *Glossaire DCE*, 2000.

fil conducteur tout au long de la rédaction afin d'appréhender les mesures juridiques de protection déjà mises en place ou projetées sur ce terrain. Pour cela, il faut, au préalable, présenter ce bassin qui peut se déterminer par ses caractéristiques physiques, socio-économiques et institutionnelles.

1. Les caractéristiques physiques du bassin.

La Drôme est une rivière qui parcourt une centaine de kilomètres avant de se jeter dans le Rhône. La partie amont (jusqu'à Crest) traverse les monts du Diois et la vallée qui est encaissée. La Drôme est un cours d'eau au sens de la définition jurisprudentielle et elle présente un régime torrentiel (débit imprévisible et irrégulier, faible en été, crues subites tout le long de l'année, pente de 8 %). A partir de Crest, la vallée s'élargit (de 2,5 km à 3,5 km) et la pente moyenne est de l'ordre de 3 %. La confluence avec le Rhône constitue une zone de delta alluvial. La Drôme présente un lit mobile et charrie une quantité importante de matériaux (environ 40 000 m³ par an). Elle a perdu son profil d'équilibre en raison d'une extraction massive de granulats et à la construction d'endiguements dans la basse vallée. Soulignons également que les extractions de granulat en lit mineur ont été intensives, atteignant jusqu'à 500 000 m³ par an (soit une quantité 12 fois plus importante que les apports). Elles ont entraîné par endroit un enfoncement du lit de 4 à 5 mètres et des déchaussements de ponts ou de digues. Les prélèvements de matériaux sont aujourd'hui interdits. Sur son parcours, les nombreux affleurements rocheux constituent autant de seuils naturels. Différents écosystèmes remarquables, abritant des oiseaux et des mammifères (castors) sont à signaler. Le régime hydrologique de la Drôme est très irrégulier, du fait de l'influence méditerranéenne. Ainsi à l'aval, le débit réservé¹⁴ est de 2,5 m³/s et le débit de crue peut atteindre 965 m³/s.

2. Les caractéristiques socio-économiques du bassin.

La population totale inscrite dans le périmètre du SAGE est de 47 840 habitants. Trois communes situées à l'aval (Livron, Crest et Loriol) regroupent 55 % de la population. Elles constituent des pôles économiques importants (artisanat, commerce, industrie). Les principales activités économiques du bassin sont cependant tournées vers l'agriculture et le tourisme. Ce dernier se développe en partie autour des usages de l'eau (baignade, pêche, canoë-kayak et raft). Il génère un chiffre d'affaires de plus de 38 millions d'euros par an. L'alimentation en eau potable est assurée à 60 % par la nappe alluviale de la Drôme. L'activité agricole est grande consommatrice d'eau : les surfaces irriguées sont passées de 900 à 2 250 ha entre 1970 et 1980. En période d'irrigation, les pompages atteignent jusqu'à 2 m³/s dans la Drôme. Les besoins agricoles sont d'ailleurs à l'origine d'un projet de barrage sur le Bez, débattu dès 1988 mais qui, par la suite, fut abandonné. Il est enfin intéressant de signaler la présence d'une douzaine de microcentrales installées sur la Drôme et ses affluents, générant des problèmes de quantité d'eau.

¹⁴ Le débit réservé est un débit minimal de l'eau rendu obligatoire par la loi n°84-512 du 29 juin 1984 dites « loi pêche » et garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans ces eaux, conformément à l'article L.214-18 du code de l'environnement.

3. Les caractéristiques institutionnelles du bassin.

Seul le Syndicat Mixte de la rivière Drôme (SMRD), créé en 1982, a la « compétence rivière » sur l'ensemble du bassin versant depuis fin janvier 2007¹⁵. En effet, il a pour mission d'entretenir les cours d'eau sur l'ensemble du bassin versant de la Drôme, à travers un programme global appelé « plan pluriannuel d'entretien de la végétation des berges des cours d'eau »¹⁶. Il travaille en collaboration avec les intercommunalités du bassin et d'autres institutions actives. Il est également en relation avec les différents représentants des usagers de l'eau, tous regroupés au sein de la Commission locale de l'eau (CLE).

Certaines caractéristiques de la rivière Drôme motivent aujourd'hui l'exploitation de ses ressources ou de son milieu aquatique. Il s'ensuit une série de problèmes générant trois enjeux essentiels :

- **un enjeu d'ordre physique** relatif à l'incision (enfouissement) du lit de la rivière Drôme. Cette problématique engendre la dégradation de la morphodynamique de la rivière reposant sur la modification de son profil d'équilibre. Le déficit de matériaux provoque ainsi un changement de débit d'eau et une modification de la morphologie du cours d'eau. Toutefois, si une grande partie du linéaire de la Drôme et de ses affluents connaît un phénomène d'incision, certains secteurs localisés connaissent un exhaussement. En effet, un changement de la morphologie du lit (élargissement, rupture de pente, ou la présence d'obstacles au transport solide) va créer des zones où la rivière va déposer les matériaux qu'elle transporte, entraînant ainsi une remontée du niveau du lit. Ce phénomène est particulièrement remarquable en amont de l'éboulement du Claps. Cet éboulement spectaculaire a totalement obstrué le lit de la Drôme, créant un lac en amont. Ce barrage a également stoppé totalement le transport solide, entraînant le comblement complet du lac et un engravement important de la plaine. Le transit est ici complètement bloqué et nécessite le curage régulier des pièges à graviers mis en place. En revanche, sur un secteur en déficit global de matériaux, des atterrissements ponctuels peuvent également se former dans le lit. Ceux-ci vont se végétaliser, se stabiliser et ne plus être mis en mouvement par les écoulements normaux et les crues de faible intensité. Ces atterrissements vont parfois être la cause de désordres sur les berges et les digues en déviant le courant vif du cours d'eau vers celles-ci. Ils restent cependant un phénomène normal de respiration de la rivière, même si un entretien régulier demeure nécessaire.
- **un enjeu d'ordre quantitatif** lié au problème d'assèchement et à celui du manque d'eau.
- **un enjeu d'ordre qualitatif** inhérent au problème de pollution.

¹⁵ Elle résulte du transfert de compétence de la Communauté de communes du Val-de-Drôme (CCVD) au SMRD.

¹⁶ Voir infra.

Plusieurs causes ont provoqué ces trois problèmes majeurs.

Concernant en premier lieu les problèmes physiques de la rivière, trois causes peuvent être relevées :

- L'extraction de matériaux.

Historiquement, les premières extractions industrielles de granulats dans la Drôme virent le jour dans les années 1950¹⁷. Peu à peu, les extractions se sont développées pour atteindre leur apogée dans les années 1980 grâce à la mécanisation des techniques d'extraction. Les besoins et les enjeux économiques étaient importants : c'est parce que le béton se fabrique à partir de graviers que l'on surexploitera celui de la Drôme afin de pourvoir aux reconstructions et aux grands travaux de la vallée du Rhône¹⁸. De plus, le gravier issu de la Drôme est très recherché pour ses caractéristiques physiques avantageuses¹⁹. Aussi, ce matériau, de haute qualité, était utilisé pour faire du remblai, ce qui constituait une forme de gaspillage. Les extractions étaient donc excessives par rapport aux besoins. En 1990, il existait six installations permanentes d'extraction et de traitement des granulats le long de la rivière. La plupart des extractions se pratiquaient à l'aval de Crest dans le lit mineur avec l'installation de plusieurs carrières dans le lit même de la rivière, l'installation de traitement étant située sur la berge. Selon les experts et les chercheurs sur l'incision du lit de la Drôme, «en 40 ans, 7,5 millions de m³ ont été extraits de la Drôme à l'aval de Pontaix, alors que la capacité de recharge annuelle de la rivière a été estimée par la Compagnie nationale du Rhône (C.N.R) à 40 000 m³ en 1960»²⁰. Les apports de graviers venant de l'amont avaient donc été surestimés.

- L'érosion des versants montagneux du bassin.

Les causes catastrophiques de l'érosion se trouvent dans le caractère agressif du climat de l'époque et dans le sur pâturage, qui occupait les versants montagneux, mettait les sols à nu, favorisant du même coup l'érosion. Or, à partir du milieu du 19^e siècle, tout change. En effet, avec la désertification qui s'amorce, des populations montagnardes abandonnent les versants, ce qui entraînera un reboisement spontané. Aussi, au même moment, des travaux de restauration de terrains en montagne (loi RTM) sont engagés. Ces derniers ont précisément pour objectif de combattre l'érosion des versants par différents ouvrages et surtout par d'importantes plantations d'arbres qui stoppent les matériaux. Ce reboisement a été un grand succès pour avoir fortement diminué les entrées de cailloux dans la Drôme, ce qui était nécessaire à l'époque. Cependant, ce succès a été tel qu'il devient aujourd'hui un handicap puisque l'apport de gravier dans la Drôme a été fortement réduit par le blocage des granulats sur les versants.

- les endiguements.

Ils ont été réalisés depuis la fin du 18^e siècle et jusqu'aux années 1960. Les grands travaux d'endiguements de la rivière ont entraîné une chenalisation de la Drôme sur une grande partie de son cours. Il en résulte une concentration des écoulements (augmentation de la vitesse du

¹⁷ Déjà en 1957, la société Jouve extrayait des matériaux dans le lit mineur.

¹⁸ Construction de routes, de l'autoroute A 7, de la centrale nucléaire de Cruas notamment.

¹⁹ Son interaction avec le ciment et l'armature en fer ne provoque pas de réaction chimique.

²⁰ BRAVARD, LANDON, PIEGAY, *Compte rendu de la mission d'expertise réalisée sur la Drôme au cours du printemps 1995*, rapport final d'octobre 1995.

cours d'eau) et une diminution du méandrage (augmentation de la pente), deux facteurs favorisant le phénomène d'érosion puis l'incision du fond du lit. Par exemple, l'endiguement d'Allex-Grâne, dont la construction a démarré à la fin du 18^e siècle, montre bien l'effet de canalisation de la rivière dont l'espace de divagation latérale a été réduit d'environ 400 mètres.

De plus, les endiguements ont provoqué le basculement du lit par transfert des matériaux de l'amont vers l'aval. Il faut également noter d'autres facteurs secondaires. D'une part, l'adoucissement du climat au cours du 20^e siècle a entraîné une diminution du phénomène érosif ainsi que la raréfaction des grosses crues. D'autre part, la stabilisation des berges, soit par développement de la végétation alluviale, soit par mise en œuvre de travaux de protection, entraîne une diminution du potentiel de berges érodables, limitant ainsi les apports de matériaux dans la rivière.

Concernant en deuxième lieu les problèmes de quantité, une cause essentielle est retenue : **l'agriculture.**

En effet, l'agriculture occupe une place importante dans le bassin versant de la Drôme. Celle-ci ayant besoin d'eau, la rivière en constitue l'unique ressource. Cependant, avec l'essor de l'irrigation dès les années 1970 et l'autorisation des prélèvements pour l'irrigation dans les années 1980, les surfaces irriguées ont doublé. Personne ne se souciait des disponibilités en eau, pas même les trois syndicats d'irrigation mis en place dans les années 1980. Il faut ajouter à cela la différence des caractéristiques et des besoins en eau entre l'amont et l'aval. En effet, l'amont est peu consommateur d'eau en raison notamment du relief qui ne lui permet pas d'installer des canaux de pompage d'eau pour l'irrigation. En revanche, l'aval utilise beaucoup d'eau en raison de l'exploitation intensive qui peut exister. Les grandes cultures qui s'y trouvent sont très consommatrices en eau (blé, tournesol, maïs), surtout en été où l'eau est présente en moins grande quantité. Ainsi, une étude du SAGE a démontré que lorsque l'amont consommait 2 millions de m³ d'eau, l'aval en consommait 7 millions, soit trois fois plus. Il faut aussi savoir que le débit de la Drôme est variable. En effet, il oscille régulièrement entre 1,5 à 300 m³ par seconde. Ainsi, lorsqu'en période d'été le débit de la rivière est de 1,5 m³ par seconde, si les pompages sont trop importants, la rivière risque l'assèchement.

Concernant en troisième et dernier lieu les problèmes de qualité, la cause réside dans **la politique du « tout à la rivière »** pratiquée pendant longtemps dans le bassin versant.

L'idée était de dire que la capacité de dilution de la rivière en assurerait l'assainissement, d'où l'apparition de problèmes sanitaires liés à l'évacuation des eaux usées directement dans la rivière. De plus, jusque dans les années 1990, l'épuration des eaux usées n'existait presque pas sur le bassin versant et la grande majorité des égouts était déversée dans la rivière sans traitement. Or, la quantité ainsi que la toxicité des rejets n'ont cessé d'augmenter. La concentration des pollutions a été plus rapide que la prise de conscience de l'existence d'une telle pollution.

Il en résulte donc des conséquences graves.

Tout d'abord, concernant les problèmes physiques de la rivière, les conséquences de l'extraction intempestive de graviers et celles de la réduction de l'apport de ces graviers se ramifient en plusieurs points : l'affaissement des rivières (il s'est progressivement accentué, par phénomène d'érosion régressive vers l'amont et d'érosion progressive vers l'aval à partir des sites de prélèvement. Cet enfoncement généralisé du lit est de deux mètres, mais peut atteindre localement cinq mètres en aval de Crest) ; la fragilisation voire la disparition des assises des ouvrages d'art notamment à l'aval (les digues sont menacées dont plusieurs

kilomètres se trouvent aujourd'hui déchaussés et menacent de céder en cas de crue importante ; les ponts présentent le même problème comme par exemple le pont de Blacon emporté lors de la dernière crue et le pont d'Allex ou de Crest qui sont actuellement en cours de restauration et de consolidation ; de nombreux seuils font régulièrement l'objet de travaux de confortement) ; l'augmentation de la violence des crues (l'incision du lit va empêcher les débordements naturels du cours d'eau et concentrer les écoulements dans le lit).-Ces différents problèmes montrent déjà l'urgence de la situation eu égard notamment au risque d'inondation. De plus, l'abaissement du toit de la nappe d'accompagnement et donc de la diminution de sa contenance. En outre, les prises d'eau de certains canaux d'irrigation se retrouvent perchées par rapport au niveau de l'eau et perdent donc leur utilité. L'enfoncement de la nappe phréatique, accompagnant fidèlement celui de la rivière, implique également une importante diminution de la ressource en eau, pouvant même menacer les captages d'eau potable si le phénomène perdure. La forte perturbation des milieux naturels (défrichements, rejet des eaux de lavage des sables et graviers, disparition de la couche d'alluvions en fond de lit du fait de l'incision entre autres).Le déficit de quelque huit millions de m³ de gravier dans la rivière. La facture écologique est également loin d'être négligeable : les forêts riveraines se transforment sous l'effet de l'enfoncement de la nappe et elles s'appauvrissent en termes de biodiversité. En effet, l'évacuation totale des graviers dans plusieurs tronçons a entraîné la disparition de certains habitats piscicoles comme les frayères où se reproduisent les poissons.

Ensuite, concernant les problèmes de quantité, le pompage agricole ainsi que les infiltrations naturelles ont eu pour conséquences de graves situations de crise puisque trois années consécutives (1989, 1990 et 1991), la Drôme fut asséchée à Livron générant la mort d'environ trois tonnes de poissons, sans compter les assècs complets de la rivière de ces dernières années (2003, 2004). Or, si un tel rythme se maintient, la rivière manquerait d'eau trois années sur quatre, ce déficit atteindrait environ deux millions de m³ deux années sur quatre et dépasserait les deux millions une année sur quatre. Il n'y aurait donc plus d'eau pour répondre aux différents usages (assèchement), cela alimentant nécessairement les conflits d'usages avec les autres utilisateurs de la rivière (pêcheurs, naturalistes...).

Enfin, concernant les problèmes de qualité, la conséquence de la pollution de la rivière est bien évidemment l'interdiction de la baignade. En 1991, le préfet avait interdit la baignade sur 95% du lit de la rivière.

Face à l'urgence de la situation que présente le constat de déséquilibre de la Drôme, constat confirmé et même accentué par l'expertise réalisée par le professeur Bravard dans le cadre de l'élaboration du SAGE, des solutions locales ont été apportées.

Concernant tout d'abord l'enfoncement du lit de la rivière, l'interdiction d'extraire des matériaux dans le lit mineur de la rivière (police de l'eau) est instituée en 1992. Le réengrèvement et donc réhaussement du lit de la rivière²¹ est envisagé (digues « épi »²²,

²¹ Cette solution entre dans les préconisations du SAGE.

²² Petit aménagement réparti le long de la rivière (District d'aménagement du Val-de-Drôme, *Un SAGE pour la rivière Drôme*, 1997).

construction de 150 seuils de stabilisation, fascines²³, entretien des berges et mise en valeur du cours d'eau²⁴).

Concernant ensuite les problèmes de quantité, le débit réservé (2,4 m³/s) est rendu obligatoire par la loi pêche de 1984 et le gel en l'état du nombre de surfaces irriguées est proclamé. Une retenue d'eau en aval (rejet d'eau si nécessaire) est mise en place. L'interdiction, pour les agriculteurs irrigants, de se brancher sur la Drôme est posée (éviter l'irrigation alimentée par la Drôme). D'autres actions se bornent à rechercher des eaux souterraines ressortant sous forme de résurgence ainsi qu'à réaliser des travaux sur d'autres cultures moins demandeuses en eau afin de diminuer l'irrigation.

Concernant enfin les problèmes de qualité.

La prise en compte du milieu naturel et les enjeux touristiques croissants ont nécessité une ambitieuse politique de traitement des effluents sur de nombreuses communes. Au total, près de trente-huit unités de traitement ont été réalisées sur le bassin versant. De plus, les forts enjeux liés à la pratique de la baignade ont conduit à la mise en place, sur les stations d'épuration existantes et sur les nouveaux ouvrages, de systèmes de traitement tertiaire de type traitement aux ultraviolets ou filtres à sable. Ces traitements complémentaires permettent d'améliorer la qualité des eaux rejetées et d'atteindre les objectifs « qualité baignade » du SAGE. Pour les petites communes (moins de 700 habitants), l'épuration par des lits de roseaux est souvent employée et présente l'avantage d'être simple et de demander très peu d'entretien. Ces opérations d'assainissement collectif se sont accompagnées d'opérations de raccordement et d'extension des réseaux de collecte existants dans de nombreuses communes du bassin versant. En effet, les deux contrats de rivière ont permis le raccordement de plus de la moitié des habitants à un système d'assainissement et la quasi suppression des rejets directs à la rivière. Grâce à ces actions, la rivière retrouve une qualité de baignade sur plus de 80% de ses cours d'eau.

Cependant, la gravité de la situation exige des réponses d'une autre envergure.

La Drôme a ainsi pris les devants. Le premier moteur a d'ailleurs été de créer une rivière propre, c'est-à-dire non polluée, en raison de l'attrait touristique et donc économique qu'elle comporte. C'est donc grâce aux activités touristiques et à l'attractivité de la rivière que les acteurs locaux se sont penchés sur les questions de protection du cours d'eau. Ils ont d'abord soulevé les nécessités de protection qualitative de la rivière qui est aujourd'hui majoritairement résolue. Puis, chemin faisant, d'autres questions sont apparues. Ainsi, les nécessités de protection quantitative et les problèmes physiques ou hydromorphologiques de la rivière restent d'actualité. L'approche innovante de gestion et de réhabilitation de la rivière

²³ Bois tressé, destiné à stabiliser les berges et à protéger les terres situées derrière (District d'aménagement du Val-de-Drôme, *Un SAGE pour la rivière Drôme*, 1997).

²⁴ L'équipe d'intervention en rivière mise en place dès 1990 composée de sept agents d'entretien qui interviennent à titre préventif ou en cas d'urgence (entretien sélectif de la végétation, travaux d'enlèvement d'embâcles gênants, stabilisation et protection des berges), techniques végétales de stabilisation des berges (fascines).

fut récompensée par l'obtention du prix international « riverprize » à Brisbane en Australie en 2005.

Parallèlement, le législateur a réagi dans le sens d'un renforcement de la protection des cours d'eau.

Le présent mémoire n'approfondira pas les problèmes qualitatifs de la rivière Drôme et de ses affluents. En effet, les efforts réalisés par les collectivités, notamment au travers des deux contrats de rivière, ont largement porté leurs fruits sur les effluents domestiques. Dans le bassin de la Drôme, on considère que la qualité des ressources en eau n'est actuellement plus un enjeu majeur, grâce aux efforts considérables et aux actions engagées dans ce sens dès la mise en œuvre du premier contrat de rivière en 1990. Ce qui ne veut toutefois pas dire qu'il n'existe plus de problèmes ponctuels et d'améliorations encore possible.

Deux éléments corroborent ce bon état général, à savoir les bons voire très bons résultats des campagnes de mesures physico-chimiques et biologiques réalisées au cours de l'année 2006 sur les eaux superficielles et l'absence globale de doute quant à l'atteinte du bon état qualitatif ou chimique des masses d'eau du bassin affichée par la directive-cadre sur l'eau de 2000²⁵.

Ainsi, les enjeux de gestion qualitative de la ressource, tant superficielle que souterraine, se concentrent aujourd'hui sur deux axes. D'une part, la poursuite des efforts et des actions visant à améliorer la qualité des eaux et, d'autre part, la préservation des acquis, ce qui nécessite la connaissance et le suivi de la qualité des eaux.

Cependant, les questions qui se posent aujourd'hui concernent essentiellement les pollutions d'origine agricole, par les nitrates et les pesticides. Il est évident que d'autres actions pourront être prévues dans le futur contrat de rivière.

Dans tous les cas, même si le mémoire porte plus particulièrement sur les problèmes de gestion physique et quantitative de la rivière en laissant de côté les problèmes qualitatifs et notamment de pollution diffuse, il ne faut pas oublier que la protection juridique des cours d'eau ne peut se concevoir que dans une approche globale puisque le cours d'eau est un écosystème. Une approche systémique de la protection est donc primordiale.

Ce mémoire nécessitant des recherches de terrain, au-delà des recherches théoriques, la démarche a consisté à rencontrer les différents acteurs locaux œuvrant dans le domaine de la gestion et de l'entretien de la rivière Drôme et de ses affluents. En outre, la possibilité de participer aux instances de concertation, lieu où les mesures de protection se déterminent, s'est avérée importante pour aboutir à certaines recherches. Enfin, ces dernières se sont inscrites dans le cadre du stage de juriste en droit de l'environnement, effectué depuis avril 2009, au sein du Syndicat mixte de la rivière Drôme et de ses affluents. Ce stage s'est avéré bénéfique sur plusieurs points. En effet, les recherches se sont ancrées dans une vision concrète des problématiques posées et elles s'inscrivent au cœur des enjeux de protection et de gestion du bassin versant drômois. Le travail s'est également appondit à travers la participation à la révision du SAGE Drôme, par le biais de l'encadrement juridique de la rédaction de son règlement ainsi que du plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau.

²⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Dans ce contexte, la question qui a guidé les recherches est de savoir dans quelle mesure les outils juridiques de protection et de gestion institués par le législateur répondent aux enjeux présents sur le bassin versant drômois.

L'existence de nombreux instruments juridiques mis en place sur le territoire considéré (Partie 1) doublée d'une efficacité de la gestion des cours d'eau (Partie 2) constituent une réponse à la majeure partie des problématiques présentes sur le bassin versant.

PARTIE 1 : UNE VARIETE D'INSTRUMENTS JURIDIQUES **APPLIQUE DANS LE BASSIN VERSANT DROMOIS**

De nombreux instruments juridiques de protection et de gestion sont mis en place sur le bassin versant drômois. Ils répondent aux enjeux de protection tant du milieu aquatique (Titre 1) que du fonctionnement du cours d'eau (Titre 2).

TITRE 1 : LA PROTECTION DU MILIEU AQUATIQUE

La protection du milieu aquatique repose principalement sur des outils réglementaires (Chapitre 1). Cependant, des outils, autres que réglementaire, viennent compléter cette protection (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES OUTILS REGLEMENTAIRES

Sur le bassin versant drômois, trois instruments réglementaires sont identifiés. Il s'agit des réserves naturelles (section 1), des sites NATURA 2000 (section 2) et enfin des arrêtés préfectoraux de protection de biotope (section 3).

Section 1 : Les réserves naturelles²⁶

Il est indispensable d'analyser le contexte législatif (§1), avant de voir en quoi consiste la réserve naturelle des Ramières du Val-de-Drôme (§2).

§1. Le contexte législatif

La loi du 2 mai 1930 sur les sites et monuments naturels avait certes prévu le classement de sites présentant « un intérêt scientifique », système complété par la loi du 1er juillet 1957 qui greffe un article 8 bis à la loi de 1930 en introduisant la notion de « réserves naturelles » en vue de la « conservation et de l'évolution des espèces ». Mais c'est la loi du 10 juillet 1976 qui, dans son chapitre III, donne à ce système un régime juridique autonome aux réserves naturelles. Enfin, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité supprime les réserves naturelles volontaires et crée les réserves naturelles régionales à côté des réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse. Il existe également depuis 2002 des réserves naturelles nationales. Aujourd'hui, les réserves naturelles sont codifiées aux articles L. 332-1 et suivants du Code de l'environnement. Leur classement est justifié « lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les

²⁶ Voir annexe 3.

soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises ».

§2. La réserve naturelle des Ramières du Val-de-Drôme

Dans la Drôme, on peut recenser deux réserves naturelles : la réserve naturelle des Ramières et celle des hauts plateaux du Vercors. Cependant, bien que ces deux réserves naturelles fassent partie du bassin versant, seule la première est en lien avec la rivière, d'où le choix de n'étudier que celle-ci. En revanche, il n'existe pas de réserve naturelle volontaire dans la rivière. Il convient donc d'analyser les caractéristiques de cette réserve naturelle (A), son plan de gestion (B), puis ses particularités (C).

A. Les caractéristiques

Ainsi, la création de la réserve naturelle des Ramières du Val-de-Drôme résulte, conformément à l'article L.332-2 du Code de l'environnement, du décret n°87-819 du 2 octobre 1987 portant création de la réserve naturelle des Ramières du val de Drôme (Drôme). Il s'agit donc d'une réserve naturelle nationale.

La réserve naturelle des Ramières du Val-de-Drôme est une réserve naturelle fluviale. Elle s'étend sur dix kilomètres dans le lit majeur de la rivière Drôme en aval de Crest. Son territoire, dont les deux tiers sont situés sur le domaine public fluvial, couvre 346 hectares sur les communes d'Allex, Chabrillan, Eurre, Grâne et Livron-sur-Drôme.

Le site de la réserve comprend deux zones de divagation libre de la rivière, aucune digue étant implantée, qui hébergent une biodiversité spécifique et régulièrement renouvelée, au rythme des crues et des modifications des méandres de la rivière. Il est à noter la présence de bancs de galets hébergeant des herbacées annuelles et des saulaies basses dont la surface varie avec les crues, ainsi que des freydières, résurgences de la nappe formant des rivières indépendantes avec leurs biotopes propres, parfois sur plusieurs kilomètres, au sein même du lit de la Drôme. Le linéaire total des freydières est estimé à cinq kilomètres.

Entre ces deux zones, la rivière est endiguée depuis le 19ème siècle.

B. Le plan de gestion

Le plan de gestion de la réserve naturelle des Ramières du Val-de-Drôme est un document de présentation de la politique et de planification indicative, validé par le préfet. Il fait partie intégrante des politiques de l'eau, de la nature et du territoire, développées localement. La gestion de ce site est confiée à la CCVD.

Le plan de gestion fait un état des lieux du milieu naturel et propose des actions pour sa gestion et son suivi écologique, ainsi que pour l'accueil du public. Il constitue la référence pour l'action de la réserve pour cinq ans (2002-2007 et 2008-2013).

C. Les particularités

Cette réserve naturelle présente des particularités. En effet, à l'état naturel, la rivière Drôme est un cours d'eau à forte charge de fond, typique des piémonts sub-méditerranéens. Son originalité tient à plusieurs caractéristiques : cours d'eau en tresses d'une longueur assez rare (110 kilomètres) pour les Alpes occidentales, absence de grands aménagements, fonctionnement hydrologique non perturbé, valeur écologique exceptionnelle de certains secteurs. Au total, par ses caractères paysagers, floristiques et faunistiques, la rivière et ses affluents contribuent à faire de la vallée « un site remarquable aux potentialités tout à fait exceptionnelles »²⁷.

La principale particularité de la réserve des Ramières doit être définie ici : tous les habitats naturels méritant une action de conservation sont ici liés à l'hydrosystème de la plaine alluviale de la rivière Drôme. Le maintien ou le développement des espèces « patrimoniales » dépend avant tout de la bonne santé et d'une gestion équilibrée et durable de l'hydrosystème.

Trois grands types d'habitats naturels couvrent le territoire de la réserve. Bien que liés aux mêmes conditions imposées par l'hydrosystème capricieux de la rivière, les caractéristiques de ces habitats sont sensiblement différentes : les milieux aquatiques, les forêts, les prairies.

On y trouve plus de 46 espèces de libellules (dont Agrion de mercure), plus de 200 papillons, plus de 280 espèces de vertébrés dont 17 poissons (Apron du Rhône), 6 amphibiens, 10 reptiles, 17 mammifères (le castor d'Europe), 200 oiseaux dont 70 nicheurs (Aigrette garzette, milan noir, faucon hobereau, petit-gravelot, guépier d'Europe, martin pêcheur...) et 100 migrateurs (balbuzard pêcheur, bécasseaux) et hivernants (mouettes rieuses, cormorans...). Au niveau de la végétation, on trouve plus de 680 espèces dont une protégée sur le plan national (Nigelle de France), 5 au niveau régional et plus de 100 espèces d'arbustes, 12 orchidées, et 15 plantes aquatiques (potamot coloré).

Qu'en est-il concernant les sites NATURA 2000 (section 2) ?

Section 2 : Les sites NATURA 2000²⁸

Pour comprendre l'enjeu des sites NATURA 2000, il convient d'analyser les directives « habitats » et « oiseaux » (§1), avant d'identifier les sites NATURA 2000 présents sur le bassin versant drômois (§2).

§1. Les directives « habitats » et « oiseaux »

C'est la directive « habitats » du 21 mai 1992 qui donne pour objectif aux Etats membres la constitution d'un « réseau écologique européen cohérent des zones spéciales de conservation,

²⁷ Norbert LANDON, *L'évolution contemporaine du profil en long des affluents du Rhône moyen, Constat régional et analyse d'un hydrosystème complexe, la Drôme*, 8 janvier 1999.

²⁸ Voir annexe 3.

dénommé NATURA 2000 » (article 3) regroupant les sites désignés par chaque Etat. La directive « oiseaux » du 2 avril 1979 (article 4) précise que le réseau NATURA 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les Etats membres en vertu de cette directive. Le régime de protection institué par la directive « oiseaux » est donc englobé par la directive « habitats ». Cette dernière est, par ailleurs, transposée en droit interne par l'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001²⁹ qui rend ces sites NATURA 2000 opposables aux activités humaines.

C'est l'article L.414-1 du Code de l'environnement qui définit les zones spéciales de conservation (ZSC) prévues par la directive habitat et les zones de protection spéciale (ZPS) de la directive « oiseaux ». Cet article rappelle l'objectif de conservation des habitats naturels et des espèces auxquelles concourent les sites du réseau écologique européen NATURA 2000, ainsi que leur fonction de prévention de la détérioration de ces habitats et espèces.

Ces zones reliées entre elles par des corridors écologiques doivent former à terme un véritable maillage du territoire européen. Le succès de l'entreprise repose largement sur la cohérence écologique du réseau.

Les sites désignés font l'objet, selon la directive précitée, de « mesures destinées à conserver ou à rétablir, dans un état favorable à leur maintien à long terme, les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur désignation ».

§2. Les sites NATURA 2000 sur le bassin versant drômois

Sur le bassin versant de la Drôme, deux sites ont été retenus comme site d'intérêt communautaire dans le cadre de NATURA 2000. D'une part, les milieux aquatiques et alluviaux de la basse vallée de la Drôme. D'autre part, la rivière du Roubion.

Seules les zones NATURA 2000 reconnues dans la rivière et identifiées soit en tant que zone spéciale de conservation (A), soit en tant que zone de protection spéciale (B) sont retenues.

A. Les zones spéciales de conservation (ZSC)

Tout d'abord, les zones humides et rivières de la haute vallée de la Drôme concernent la source de la rivière Drôme et une succession de mares et de bas marais très originaux. De ces points d'eau s'échappent des ruisselets qui forment peu à peu la rivière Drôme. La directive « habitats » n'intéresse qu'une partie du site repéré. Il s'agit notamment des milieux humides et du cours supérieur de la Drôme. Le site abrite deux espèces d'intérêt communautaire qui trouvent ici des conditions favorables à leur existence : l'écrevisse à pieds blancs et le castor.

Ensuite, une zone spéciale de conservation concerne les milieux aquatiques et les gorges de la moyenne vallée de la Drôme et du Bez (254 hectares). Le Bez, qui descend du Vercors, et la Drôme, qui descend du Haut Diois, se rejoignent sur ce site. En plus de la confluence, ce site

²⁹ Prise en application de la loi d'habilitation n°2001-1 du 3 janvier 2001.

comprend également la propriété du Conseil Général de la Drôme : l'étang de Rochebrune. Ce marais est l'un des plus grands de toute la Drôme et le seul du secteur montagneux. Le site offre une mosaïque de milieux tels que bancs de galets, rivières torrentielles, forêts alluviales, habitats du castor et de la loutre.

De plus, sur le milieu alluvial du Rhône aval (2117 hectares), réparti à 55% sur la Drôme, se trouvent les derniers massifs de forêt alluviale non protégée de la moyenne vallée du Rhône. On note la présence de l'Apron, espèce endémique du bassin du Rhône, et une population importante de castors.

Enfin, concernant les milieux aquatiques et alluviaux de la basse vallée de la Drôme (396 hectares), il s'agit d'un site où la rivière dynamique est préservée et où une partie de la Drôme est non canalisée. Cette zone entre en intersection avec le site de protection spéciale des Ramières.

B. Les zones de protection spéciale (ZPS)

Il existe six ZPS dans la Drôme, mais seulement une se trouve dans la rivière : les Ramières du Val-de-Drôme (346 hectares)³⁰.

Il existe également des arrêtés préfectoraux de protection de biotope (section 3).

Section 3 : Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope³¹

Pour comprendre l'enjeu que présentent les arrêtés préfectoraux de biotope (APPB), il convient de présenter un tel arrêté (§1), avant d'identifier l'unique APPB présent sur le bassin versant drômois (§2).

§1. Présentation

Les APPB résultent de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 modifiée et de son décret d'application du 25 novembre 1977 modifié.

Leur régime juridique est défini à l'article R.411-15 du Code de l'environnement comme suit : « Afin de prévenir la disparition d'espèces figurant sur la liste prévue à l'article R. 411-1, le préfet peut fixer, par arrêté, les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire d'un département à l'exclusion du domaine public maritime où les mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes, la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces ».

³⁰ Déjà décrite supra au titre des réserves naturelles.

³¹ Voir annexe 3.

Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope ont une valeur réglementaire et sont opposables au tiers.

§2. Un unique arrêté préfectoral de protection de biotope sur le bassin versant drômois

La protection du biotope présente un intérêt indéniable (A). Elle est créée par un arrêté (B) qui comporte une réglementation (C).

A. L'intérêt

La question qui peut se poser est de savoir pourquoi instituer un APPB sur le site. Au départ, l'idée était de compenser des travaux effectués sur la rivière en instituant un APPB à l'aval de ces travaux, compensation résultant de l'étude d'impact réalisée. Cependant, l'arrêté s'est avéré être une protection efficace. Sur ce site, l'arrêté de biotope veille au maintien de l'intérêt écologique des milieux situés dans le lit de la Drôme, ainsi que des nombreuses espèces végétales et animales protégées au niveau national. Le site des freydières se situe à la limite de la réserve naturelle nationale des Ramières du Val-de-Drôme.

B. L'arrêté de création

Sur le bassin versant de la Drôme, un seul APPB existe. Il résulte de l'arrêté n° 05-4419 du 3 octobre 2005. Il concerne le territoire de trois communes (Alex, Grâne et Livron) et couvre une superficie de 57,7 hectares. Sa gestion incombe à la communauté de communes du Val-de-Drôme. L'APPB permet d'assurer une protection directe du biotope mais aussi une protection indirecte des espèces.

1. Une protection directe du biotope

Son objectif est d'assurer la préservation et la tranquillité des milieux de vie nécessaires à l'alimentation, la reproduction, le repos et la survie d'espèces protégées de mammifères, d'oiseaux, d'amphibiens et d'insectes, ainsi que veiller au développement d'espèces végétales protégées.

A ce titre, les freydières constituent un biotope indispensable. Le nom de « freydières » désigne localement les sources alimentées par les résurgences de la nappe d'accompagnement de la Drôme et, par extension, les bras secondaires de la rivière. Leur eau est froide et limpide. La qualité de celle-ci est remarquable, peu chargée en nitrates et en pesticides. En été, il est possible de déterminer l'origine de l'eau du lit de la Drôme grâce à sa température. En général, les eaux de surface dépassent les 20°C, alors que l'eau des freydières est à environ 15°C. Les principaux habitats naturels rencontrés sont des groupements pionniers tels que les bancs de sable et de galets régulièrement remaniés par les crues, les prairies et les forêts alluviales. Grâce à la très bonne qualité de l'eau, les freydières abritent une faune et une flore patrimoniales.

En conséquence, l'APPB assure une protection directe des habitats.

2. Une protection indirecte des espèces

A travers la protection de leur biotope, les espèces bénéficient d'une protection indirecte. Ainsi, une protection complémentaire est apportée aux espèces de flore et de faune parmi lesquelles figurent de nombreuses espèces protégées au niveau national ou régional : neuf oiseaux (dont le Faucon hobereau, le Petit Gravelot, le Martin-pêcheur d'Europe), six mammifères (dont le castor et la loutre d'Europe), deux plantes (dont le Cirse de Montpellier, le Micrope dressé), deux amphibiens, deux insectes (l'Agrion de Mercure, libellule, est une espèce indicatrice des milieux de très grande qualité) et un poisson (l'Apron du Rhône).

C. La réglementation

Une réglementation est mise en place. En effet, afin de sauvegarder l'intégrité des équilibres biologiques des milieux nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos et à la survie de la faune et de la flore, certaines activités sont interdites sur le site : la baignade dans le lac des freydières ; la modification de la topographie de la zone et notamment l'arasement de buttes ou le comblement de creux, l'enlèvement ou l'apport de matériaux, la création de plans d'eau, l'ouverture de carrières ; la transformation des formations végétales existantes ; l'organisation de manifestations publiques ; l'émission de bruits intempestifs ; la circulation de véhicules motorisés ou à traction animale, sauf dérogation.

Un APPB ne pouvant interdire que les activités touchant directement le milieu et non les espèces, la chasse et la pêche continuent à s'exercer selon la réglementation en vigueur. En revanche, la pratique du camping, du bivouac et l'utilisation du feu sont strictement interdites dans les milieux protégés par l'arrêté.

En conclusion, les outils réglementaires de protection du milieu aquatique s'avèrent adaptés aux enjeux présents dans ce milieu, à savoir, notamment, la protection des freydières. En outre, l'idée présente sur le bassin versant est de relier les différents sites NATURA 2000 afin de réaliser un maillage ou corridor écologique, comme le consacre la loi Grenelle 1. Cependant, il est regrettable de constater que tous les milieux présentant un intérêt écologique sur le bassin versant ne sont pas protégés.

Toutefois, si tous les milieux ne font pas l'objet d'une protection réglementaire, certains d'entre eux sont répertoriés au sein d'inventaires (Chapitre 2).

CHAPITRE 2 : LES OUTILS NON REGLEMENTAIRES

Sur le bassin versant drômois, plusieurs types d'outils non réglementaires peuvent être identifiés. On peut retenir les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (section 1) et d'autres inventaires réalisés spécifiquement sur le bassin versant (section 2).

Section 1 : Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)³²

Il convient de le présenter (§1), avant d'envisager l'intérêt de ce document indicatif (§2).

§1. Présentation

La loi Paysage du 8 janvier 1993 dans son article 23 fait obligation à l'Etat de porter à la connaissance des communes, lors de l'élaboration des PLU, les informations contenues dans « les inventaires régionaux du patrimoine faunistique et floristique étudiés sous la responsabilité scientifique du muséum national d'histoire naturelle ». Il s'agit essentiellement aujourd'hui de l'inventaire des ZNIEFF.

On distingue deux types de ZNIEFF :

- ZNIEFF de type II : la ZNIEFF de type II réunit des milieux naturels formant un ou plusieurs ensembles³³ possédant une cohésion élevée et entretenant de fortes relations entre eux. Elle se distingue de la moyenne du territoire régional environnant par son contenu patrimonial plus riche et son degré d'artificialisation plus faible. Les ZNIEFF de type II sont donc des ensembles géographiques généralement importants, incluant souvent plusieurs ZNIEFF de type I, et qui désignent un ensemble naturel étendu dont les équilibres généraux doivent être préservés. Cette notion d'équilibre n'exclut donc pas qu'une zone de type II fasse l'objet de certains aménagements sous réserve du respect des écosystèmes généraux.

- ZNIEFF de type I : la ZNIEFF de type I est un territoire correspondant à une ou plusieurs unités écologiques homogènes³⁴. Elle abrite au moins une espèce ou un habitat caractéristique remarquable ou rare, justifiant d'une valeur patrimoniale plus élevée que celle du milieu environnant. Les ZNIEFF de type I sont donc des sites particuliers généralement de taille réduite, inférieure aux ZNIEFF de type II. Ils correspondent a priori à un très fort enjeu de préservation voire de valorisation de milieux naturels.

³² Voir annexes 3 et 4.

³³ Chaque ensemble constitutif de la zone est un assemblage d'unités écologiques homogènes dans leur structure ou leur fonctionnement.

³⁴ Par unité écologique homogène, on entend un espace possédant une combinaison constante de caractères physiques et une structure cohérente, abritant des groupes d'espèces végétales ou animales caractéristiques.

§2. Un document indicatif

Une ZNIEFF est un secteur du territoire particulièrement intéressant sur le plan écologique, participant au maintien des grands équilibres naturels ou constituant le milieu de vie d'espèces animales et végétales rares, caractéristiques du patrimoine naturel régional. L'inventaire des ZNIEFF identifie, localise et décrit les sites d'intérêt patrimonial pour les espèces vivantes et les habitats. Il rationalise le recueil et la gestion de nombreuses données sur les milieux naturels, la faune et la flore. Un inventaire ZNIEFF, réalisé par la DIREN en 2004, recense les ZNIEFF présentes sur le bassin versant.

Etabli pour le compte du Ministère de l'environnement, il constitue l'outil principal de la connaissance scientifique du patrimoine naturel et sert de base à la définition de la politique de protection de la nature. Il n'a pas de valeur juridique directe. En effet, il n'emporte d'effet juridique que dans la mesure où il est repris dans un document d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) ou pris en compte lors d'une étude d'impact. Ainsi, l'absence de prise en compte d'une ZNIEFF lors d'une opération d'aménagement relèverait d'une erreur manifeste d'appréciation susceptible de faire l'objet d'un recours et d'une annulation de l'acte administratif autorisant l'aménagement³⁵. Les ZNIEFF constituent en outre une base de réflexion pour l'élaboration d'une politique de protection de la nature, en particulier pour les milieux les plus sensibles : zones humides, landes etc. En conséquence, il s'agit de zones indicatives.

Par ailleurs, au-delà des ZNIEFF, d'autres inventaires présentent un intérêt non négligeable (section 2).

Section 2 : Les autres inventaires

Il existe plusieurs inventaires réalisés sur le bassin versant. L'idée est ici de les identifier (§1) pour ensuite voir en quoi réside leur intérêt (§2).

§1. L'identification des inventaires

Outre celui des ZNIEFF visé précédemment, plusieurs inventaires concernent les zones humides (A) alors qu'un seul vise les milieux aquatiques remarquables du bassin versant (B).

A. Les zones humides

Plusieurs zones humides sont répertoriées sur le bassin versant drômois. Cependant, les éléments de protection réglementaire des zones humides, institués par la loi dite « développement des territoires ruraux » (DTR) du 23 février 2005 complétée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006, n'ont pas encore été intégrés.

³⁵ A titre d'exemple, un permis de construire a été annulé notamment car les bâtiments envisagés étaient en ZNIEFF de type I (CAA de Nancy, 25 juillet 1993). De même, le juge administratif a annulé l'arrêté d'autorisation d'une carrière en ZNIEFF de type I et II (TA Amiens, 22 mai 1994).

1. Les zones humides répertoriées

Trois inventaires visant les zones humides présentes sur le bassin versant peuvent être répertoriés. Il s'agit de l'inventaire des zones humides du bassin versant de la Drôme et du Haut Roubion, réalisé par la FRAPNA Drôme en 2007 ; de l'inventaire des tourbières, réalisé par le conservatoire Rhône-Alpes des espaces naturels (CREN) en 2003 et de l'observatoire national des zones humides, cartographie des zones humides d'importance majeure, réalisé par l'IFEN en 1995.

2. L'absence de protection réglementaire des zones humides sur le bassin versant

La loi DTR du 23 février 2005, complétée par la LEMA du 30 décembre 2006, prévoit la possibilité d'instituer des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP). De plus, parmi ces zones, la loi dispose que pourront être identifiées des zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau (ZHSGE)³⁶. Ces dernières peuvent être identifiées dans les documents de planification que sont le SDAGE et le SAGE.

Cependant, cette identification n'est pas réalisée sur le bassin versant drômois. Ceci s'explique par le fait que le SAGE Drôme a été arrêté en 1997 alors que les deux lois visées n'étaient pas encore entrées en vigueur.

Les révisions du SDAGE et du SAGE en cours, ainsi que les inventaires des zones humides, surtout celui de la FRAPNA de 2007, laissent présager l'institution de telles zones humides ainsi que leur identification dans les documents de planification et de gestion de l'eau. Cette démarche est d'ailleurs envisagée dans le bassin versant drômois. L'idée est d'intégrer les inventaires des zones humides au sein du plan d'aménagement et de gestion durable de l'eau (PAGD) afin de pouvoir ériger certaines d'entre elles en ZHIEP ou ZHSGE.

Toutefois, cette question s'avère complexe, surtout celle de l'articulation entre les ZHIEP et les ZHSGE.

B. Les milieux aquatiques remarquables

Une étude « Michelot », réalisée en 1997 dans le cadre de l'élaboration du SAGE, a recensé 33 sites considérés comme des milieux aquatiques remarquables du bassin de la Drôme³⁷. La Drôme est, en effet, une rivière qui a conservé son authenticité notamment dans les secteurs non endigués. Aucun barrage n'a été édifié sur l'ensemble de son cours. Le périmètre du SAGE Drôme, qui couvre tout le bassin versant, est formé d'un patrimoine naturel faunistique, floristique et paysager riche.

³⁶ Article L.211-3, II, 4° du Code de l'environnement.

³⁷ District d'aménagement du Val-de-Drôme, *Un SAGE pour la rivière Drôme*, 1997, p. 48 à 53.

§2. Leur intérêt

Ces différents inventaires n'ont pas de valeur juridique. Ils répertorient essentiellement les zones identifiées comme milieu aquatique remarquable ou zone humide. Cependant, comme pour les ZNIEFF, ils peuvent avoir un effet juridique indirect, dans la mesure où la création d'une activité ou d'un ouvrage dans un tel site constituerait, certainement, une erreur manifeste d'appréciation. En conséquence, ils servent de base à l'annulation d'un acte administratif qui autoriserait une telle mesure.

En outre, dans le cas des zones humides, les inventaires servent de base afin d'appliquer une mesure de protection. L'exemple du SAGE est déterminant. En effet, dans le cadre de l'élaboration du nouveau SAGE Drôme, le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) est le document qui regroupe, entre autre, ces inventaires. Par suite, le règlement du SAGE édictera des mesures d'interdiction concernant certains ouvrages qui seraient présents dans les zones humides identifiées dans le PAGD et donc dans les inventaires visés plus haut. En conséquence, ces inventaires acquièrent une certaine portée juridique, certes limitée, mais non négligeable puisqu'ils servent de fondement à l'application d'une règle.

En conclusion, ces outils, certes non réglementaires, apportent un appui aux instruments réglementaires. Leur existence s'avère même nécessaire afin que les mesures de protection réglementaires puissent s'appliquer sur un secteur clairement identifié. Ils jouent donc un rôle essentiel dans l'applicabilité des règles. Au final, le caractère complémentaire de ces deux outils, réglementaire et non réglementaire, met en évidence le lien indissociable qui unit la règle à ce dont elle doit s'appliquer.

Par ailleurs, au-delà de la protection du milieu aquatique, une préservation du fonctionnement du cours d'eau est nécessaire.

TITRE 2 : LA PRESERVATION DU FONCTIONNEMENT DU COURS D'EAU

La préservation du fonctionnement du cours d'eau implique, non seulement, une gestion physique du cours d'eau (chapitre 1), mais aussi une gestion quantitative de ce dernier (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LA GESTION PHYSIQUE DU COURS D'EAU

De la gestion physique du cours d'eau résulte, notamment, trois problématiques présentes sur le bassin versant. Il s'agit du transport sédimentaire (section 1), de la continuité écologique (section 2) et enfin du risque inondation (section 3).

Section 1 : Le transport sédimentaire

La question du transport sédimentaire est envisagée de deux manières. D'une part, d'un point de vue réglementaire, par l'édiction de règles relatives à l'extraction de matériaux (§1). D'autre part, d'un point de vue non réglementaire, par l'application du programme Life « Eau et forêt » sur certains sites du bassin versant (§2).

§1. L'extraction de matériaux

La réglementation relative à l'extraction de matériaux est relativement différente selon que l'on se situe dans le lit mineur (A) ou dans le lit majeur (B) du cours d'eau.

A. Le lit mineur

Dès les années 1950, de nombreuses extractions intempestives ont lieu dans le lit mineur du cours d'eau drômois. Au regard des nombreux dégâts occasionnés par ces extractions³⁸, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau est venue interdire explicitement ce type d'extraction.

Aujourd'hui, il n'existe plus d'extraction de matériaux dans le lit mineur de la rivière Drôme. La loi est respectée et non remise en cause, même par les carriers.

B. Le lit majeur

Dans le lit majeur de la Drôme, un principe d'interdiction d'extraction de matériaux demeure, malgré l'existence de cas exceptionnels.

³⁸ Cf. introduction.

1. Un principe d'interdiction d'extraction

Il n'existe plus aujourd'hui d'extraction de matériaux dans le lit majeur de la rivière. Ainsi, ce dernier suit le même régime que le lit mineur de la rivière.

2. Les pièges à graviers : des cas d'extraction exceptionnels

Les pièges à gravier sont des extractions faites dans le lit majeur en l'absence de digue. Elles ne peuvent être justifiées que par l'intérêt de préserver le profil d'équilibre de la rivière. A défaut, elles ne peuvent être autorisées. Le mécanisme est le suivant : quand il y a des creux, l'eau arrive dans ces pièges et les trous qui avaient été faits se remplissent de gravier de nouveau, d'où son nom « piège à gravier ». Ainsi, dès qu'il y avait une crue, de nouvelles extractions de gravier avaient lieu. Par la suite, les digues ont été favorisées pour supprimer ces pièges à graviers et donc pour éviter les extractions consécutives aux crues. C'est le cas notamment sur la commune de Grâne.

Cependant, deux sites de pièges à graviers subsistent dans la Drôme pour des raisons de recherche du profil d'équilibre de la rivière.

a) Les pièges à graviers de Beaurières et Charens

Les terrains appartiennent au département. Ce dernier extrait les graviers (environ 5 000 à 10 000 m³) lorsque les pièges sont pleins.

Ces pièges à graviers permettent de limiter l'engravement de la Plaine du Lac qui est déconnectée du reste de la rivière compte tenu du verrou hydraulique que représente le Saut de la Drôme. En effet, une rivière, dans sa dynamique hydraulique, est toujours en recherche de son profil d'équilibre. Cependant, dans les secteurs en question, il existe une rupture appelée « le Claps », c'est-à-dire un endroit où la rivière a subi un effondrement de roches massives qui a créé un barrage et donc une sorte de seuil naturel. Il y a, ainsi, une vraie rupture de pente, une déconnexion. De ce fait, si l'on creuse en aval de ce seuil, l'amont se remplit dans tous les cas et non l'aval. En conséquence, la pente ne se rééquilibre pas. Ainsi, si l'on ne veut pas que l'ensemble de la plaine soit complètement remplie de graviers à terme, il y va de l'intérêt de la rivière d'en extraire régulièrement. En théorie, tout ce qui a été extrait en amont devrait être passé par-dessus le seuil pour alimenter le débit aval. Or, en pratique, le manque de moyens financiers ne permet pas une telle démarche (50 000 m³ par an de graviers générés en amont). C'est pourquoi les graviers extraits sont utilisés pour différents usages plus « rentables » : aménagement de routes départementales, aménagement de pistes forestières, travaux d'intérêt général pour les collectivités environnantes³⁹.

En conséquence, ces extractions, par le biais des pièges à graviers, répondent à des nécessités, celles d'enlever du gravier si l'on ne veut pas que l'eau déborde et si l'on veut que la rivière retrouve son profil d'équilibre.

³⁹ Communauté de communes du Val-de-Drôme, *Drôme : chronique d'une rivière*, 2006.

b) Le piège à graviers de la confluence du Rhône

Il s'agit d'un piège à graviers exploité par la compagnie nationale du Rhône (C.N.R). dans le cadre de son cahier des charges.

Les extractions sont justifiées par les mêmes nécessités que Beaurières et Charens même si le profil de la rivière est différent. En effet, en l'absence de pièges à graviers, l'eau va dans le chenal et dans tous les cas, il faut gratter le chenal pour préserver le tirant d'eau pour laisser passer les péniches. Mais on peut remarquer que les extractions à l'aval de Crest ont été interdites car elles avaient eu pour effet de causer un enfoncement de quatre mètres à certains endroits. Ainsi, dans ces endroits, le pied de digue était découvert et une personne pouvait passer dessous. Il était donc temps d'interdire les creusements dans ces lieux.

Les exploitants se sont par ailleurs tournés vers d'autres sources d'extraction : les plaines alluviales, les roches massives ou d'autres vallées en dehors du bassin de la Drôme.

En conséquence, les extractions portant atteintes à la rivière Drôme ont été supprimées. Seules subsistent les extractions justifiées par l'intérêt de préserver le profil d'équilibre de la rivière.

Pour conclure, rappelons le travail d'élaboration d'un Schéma Départemental des Carrières. Il s'agit d'un document qui définit les conditions générales d'implantation des carrières dans les départements et donc dans la Drôme. Instauré par la loi du 4 janvier 1993, il est établi par la Commission Départementale des Carrières et fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Ce schéma prend en compte « l'intérêt économique national, les ressources, les besoins en matériaux du département et des départements voisins, la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles, la nécessité d'une gestion équilibrée de l'espace, tout en favorisant une utilisation économe des matières premières »⁴⁰.

§2. Le programme Life « Eau et forêt »

Le programme Life « eau et forêt » doit être défini (A) avant de voir quels sont ses objectifs (B) et ses perspectives d'avenir (C).

A. Définition

Le programme Life « eau et forêt » est l'Instrument financier pour l'environnement. Il regroupe une série de programmes européens destinés à engager à l'échelle locale des actions en faveur de l'environnement. Il s'agit donc d'une technique non réglementaire.

Face aux problèmes de dégradation du profil de la rivière Drôme, la CCVD a choisi d'engager, aux côtés de différents partenaires, le programme Life « Eau et forêt ». L'intérêt de cette opération est de mettre en place une série de mesures destinées à répondre à cette question simple mais essentielle : comment faire pour remettre en circulation les cailloux dans la rivière et limiter l'enfoncement de cette dernière en travaillant sur la forêt ?

⁴⁰ Article L.515-3 du Code de l'environnement.

B. Objectifs

Le programme Life comporte deux objectifs, celui de mettre en œuvre la directive-cadre sur l'eau (DCE) et celui de lutter contre le déséquilibre physique de la rivière.

1. La mise en œuvre de la DCE

Le programme, piloté par le ministère suédois en charge de l'environnement et des forêts, se consacre aux applications, dans le domaine forestier, de la DCE. Mis en place en 2004, il associe la Suède, le Royaume-Uni et la France. La vallée de la Drôme constitue l'un des quatre sites français sur ce programme. Les autres sites sont la vallée de l'Ouvèze en Ardèche, la commune de Cohennoz en Savoie et la vallée de l'Arve en Haute-Savoie.

2. La lutte contre le déséquilibre physique de la rivière

Sur le bassin versant drômois, ce programme a pour objectif d'analyser en quoi une bonne gestion des forêts du bassin versant peut remédier au déséquilibre physique de la rivière. Afin de tester de nouvelles pratiques de gestion forestière, deux sites expérimentaux ont donc été implantés à Ausson, torrent affluent de la Drôme, et sur le torrent de la Béoux, site représentatif des conditions géologiques dominantes du bassin versant. Un important dispositif de communication a également été mis en place auprès du public et des acteurs de l'eau et de la forêt⁴¹.

On peut donc dire que ce programme, non réglementaire, n'en est pas moins efficace pour la protection de la Drôme. Il cherche des solutions et trouve d'autres méthodes pour protéger la rivière, ces dernières étant d'autant plus « douces » pour le bassin versant.

C. Les résultats positifs

Les premiers résultats du suivi des deux sites expérimentaux de la Drôme ont montré que le déboisement raisonné de portions de berges des cours d'eau à l'amont du bassin versant facilitait la reprise naturelle des matériaux par la rivière. Ces résultats encourageants seront approfondis par les scientifiques afin d'évaluer plus précisément l'impact de la remobilisation des matériaux sur l'enfoncement du lit de la Drôme.

Un travail important de prospection permettrait d'étendre ces expériences à d'autres sites du bassin versant afin d'intervenir à plus grande échelle sur l'incision généralisée de la Drôme.

En tout état de cause, ce programme Life a permis de réunir acteurs locaux, scientifiques et riverains pour réfléchir aux possibilités concrètes de gestion de la forêt de la vallée qui permettrait de stopper l'engrenage complexe de l'enfoncement du lit de la rivière.

Enfin, ce programme rappelle que la forêt et la rivière sont deux écosystèmes qui vivent en synergie et en constante interaction. Une gestion adaptée des forêts riveraines et des forêts de versant permettrait ainsi de donner à la Drôme et à ses affluents les moyens de se rééquilibrer naturellement, sans que l'homme n'ait à intervenir avec des moyens lourds pour limiter les dégâts liés à l'incision.

⁴¹ Programme Life eau et forêt, Ensemble préservons la rivière Drôme, 2005.

La gestion physique du cours d'eau implique, en outre, de veiller à la continuité écologique (section 2).

Section 2 : La continuité écologique

La continuité écologique présente un enjeu fort (§1). Cette problématique, toujours actuelle, a incité le législateur à réformer la classification des cours d'eau (§2).

§1. Un enjeu fort

Sur le bassin versant drômois, la préservation des espèces piscicoles lors de travaux en rivière et, de manière plus large, la prise en compte des habitats piscicoles et des besoins de circulation des poissons ont été les parents pauvres des actions de gestion des milieux proposés par le SAGE et le contrat de rivière. Cependant, les acteurs locaux ont pris conscience des nécessités de traduire en actions les résultats et les recommandations de l'étude des espèces piscicoles remarquables menée en 2006 et du nouveau schéma départemental de vocation piscicole (SDVP). Cela nécessite, de manière plus étroite qu'auparavant, l'implication des acteurs locaux du monde de la pêche (ONEMA⁴² et Fédération de pêche) dans l'élaboration et la mise en œuvre des futures démarches. Il est enfin important, en parallèle de la gestion des milieux, de poursuivre les actions de communication et de sensibilisation à ce sujet auprès des usagers de la rivière et du jeune public.

§2. La classification des cours d'eau

La loi n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, dite LEMA, modifie le classement des cours d'eau, jusque-là répertoriés en cours d'eau « classés » ou « réservés ». Désormais, deux listes se substituent à cet ancien classement en leur associant des règles de gestion et de protection renforcées.

Il est ainsi prévu, à l'article L.214-17, I, 1° du Code de l'environnement, que la liste 1 comporte « des cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire ». Les cours d'eau identifiés dans cette liste 1 bénéficieront d'une protection forte puisque « aucune autorisation ou concession ne pourra être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique ». Cependant, le renouvellement de la concession ou de l'autorisation des ouvrages existants, régulièrement installés sur ces cours d'eau, est subordonné à des prescriptions permettant de maintenir les objectifs visés dans la liste 1. Ces prescriptions sont souvent traduites par l'obligation d'installer une passe à poissons sur ces ouvrages. Le règlement du SAGE Drôme en est un exemple.

⁴² Office national de l'eau et des milieux aquatiques institué par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Voir infra.

De plus, l'article L.214-17, I, 2° du Code de l'environnement ajoute une liste 2 constituée « de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs ». Des règles de gestion sont associées à cette seconde liste puisque « tout ouvrage doit y être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant ». Ces règles de gestion gouvernent, en pratique, non seulement l'entretien de l'ouvrage mais aussi l'entretien de la passe à poissons qui lui est, parfois, associée. Le règlement du SAGE Drôme en est encore un exemple.

Il est, par ailleurs, précisé aux articles R.214-107 et suivants du Code de l'environnement, dans une nouvelle section, les critères que doivent respecter les cours d'eau en très bon état écologique ou jouant le rôle de réservoir biologique, ainsi que les cours d'eau dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs.

Sur le bassin versant drômois, ces listes vont être intégrées aux objectifs du nouveau SAGE Drôme et les cours d'eau ou parties de cours d'eau concernés vont faire l'objet d'une identification dans le PAGD. Le règlement du SAGE Drôme sera là pour renforcer ces objectifs en posant des règles relatives à la continuité écologique.

Par ailleurs, la protection physique du cours d'eau implique une gestion du risque inondation (section 3).

Section 3 : La gestion du risque inondation

L'inondation est le risque naturel le plus fréquent en France. La notion de risque inondation résulte du croisement de l'aléa et de la vulnérabilité⁴³. Sur l'ensemble du bassin versant de la Drôme, les zones connaissant le risque le plus important sont celles où les digues sont fragilisées. En effet, sur ces zones, l'aléa est souvent fort (forte submersion en cas de rupture de digue) et la vulnérabilité importante (les digues protègent des enjeux forts (habitations, activités économiques, réseau routier).

Quatre types d'outils sont alors institués afin de gérer un tel risque d'inondation. Il s'agit des outils de planification (§1), du contrat de rivière (§2), des servitudes de la loi Bachelot de 2003 (§3) et de l'entretien des cours d'eau (§4).

⁴³ Pascale MARTIN-BIDOU, *Protection des eaux*, Jurisclasseur administratif, 4 février 2007, fascicule 363.

§1. La planification du risque

La planification du risque inondation suppose non seulement un plan de prévention du risque inondation mais aussi un plan d'action pour la prévention contre les inondations, encore à l'état de projet sur le bassin versant de la Drôme.

A. Le plan de prévention du risque inondation

Une présentation du plan de prévention du risque inondation s'impose avant d'envisager son application sur le bassin versant drômois.

1. Présentation

Le législateur a pris en compte le risque inondation à travers les plans de préventions contre les risques naturels prévisibles (PPRNP) ou, plus spécifiquement, plans de prévention du risque inondation (PPRI), institués par la loi Barnier du 2 février 1995, modifiés par la loi Bachelot du 30 juillet 2003 et codifiés aux articles L.562-1 à L.562-6 du Code de l'environnement. Ces plans ont pour but de donner aux pouvoirs publics des instruments de prévention efficaces. Ils interviennent donc avant que l'inondation se réalise en connaissance du risque auquel est exposée une zone. Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique et est annexé au plan local d'urbanisme (PLU).

Ces plans, par le biais de leurs documents graphiques, ont pour objet, en tant que de besoin, de délimiter un zonage. D'une part, les « zones de danger » représentent les zones exposées au risque. Ainsi, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, tout type de construction, d'ouvrage ou d'aménagement peut être interdit dans le règlement du PPR. D'autre part, les zones « zones de précaution » représentent des zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, ouvrages ou aménagements pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux. Ces derniers peuvent d'ailleurs être interdits dans le règlement du PPR.

Ces plans peuvent également définir certaines mesures. D'une part, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées précédemment, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers. D'autre part, dans les zones mentionnées précédemment, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

Le juge considère que la servitude instituée à ce titre n'est pas au nombre de celles visées par l'article L.160-5 du Code de l'urbanisme (servitude d'urbanisme). Il s'agit en réalité d'une servitude d'utilité publique qui ne fait pas l'objet d'une indemnisation. En effet, « dès lors qu'un PPR poursuit un but d'intérêt général, le législateur doit être regardé, en l'absence de dispositions expresses, comme ayant entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables que la mise en œuvre du dispositif pourrait engendrer »⁴⁴. Néanmoins, l'indemnisation des propriétaires est possible lorsque les servitudes résultant de

⁴⁴ Lamy Environnement-Eau, n°212-39.

ce plan leur font supporter une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi⁴⁵.

Il s'agit d'une procédure à la charge de l'Etat. Cependant, les collectivités territoriales peuvent toujours s'opposer au PPRNP en arguant notamment qu'une commune placée en zone à risque impliquerait l'interdiction de tout développement urbain. Le problème des conflits de compétences apparait donc ici. La loi de 2003 n'apporte guère de solution pour résoudre ce type de conflit. Pourtant, le PPRNP n'a pas pour objet de placer un territoire en zone à risque mais de faire connaître que ce territoire est soumis à un risque dangereux pour les personnes et les biens, et d'en tirer les conséquences en terme de sécurité. Il appartient ensuite aux collectivités territoriales de traduire ces mesures de sécurité dans les documents d'urbanisme locaux. Cette transposition opère en réalité un transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités pour la responsabilité de la prévention du risque.

2. L'application sur le bassin versant⁴⁶

Le SAGE Drôme n'est pas intervenu dans la gestion du risque inondation à l'exception de quelques études hydrauliques destinées à améliorer la connaissance de l'aléa. Suite aux différentes crues qu'a subit la Drôme ces dernières années, et surtout celle de décembre 2003 qui a inondé de nombreuses habitations à l'aval du bassin versant, le risque inondation est largement abordé dans le cadre du nouveau SAGE.

D'ores et déjà, les acteurs locaux ont pris les devants. Ainsi, sur le plan préventif, des plans de prévention du risque inondation (PPRI) portés par la direction départementale de l'équipement (DDE) se mettent en place. Ils traduisent les PPRNP du législateur.

Dans ce cadre, la première étape, initiée par l'Etat dans la vallée de la Drôme, a été la réalisation de l'étude d'aléa⁴⁷ des principaux cours d'eau du bassin versant. Cette étude, menée entre avril 2006 et juillet 2007, concerne quarante et une communes. La carte d'aléa produite à l'issue de l'étude a été présentée et communiquée aux principaux acteurs du territoire lors de deux réunions qui se sont tenues à Die et Divajeu le 17 juillet 2007.

Sur la base des résultats de cette première étude, il a été décidé la prescription de PPR sur chacune de ces communes. Dans le même temps, le travail d'analyse des enjeux de développement, qui s'est engagé entre la DDE et les communes, a permis de déterminer de nouveaux cours d'eau susceptibles de créer des désordres localement et qu'il convient donc d'étudier dans le cadre de la révision du SAGE Drôme.

La confrontation des données entre l'aléa inondation et les enjeux qu'il affecte, conduira, pour chaque commune, à élaborer non seulement un document graphique délimitant les zones exposées au risque mais aussi un règlement qui fixera les règles de gestion de l'urbanisation de chaque zone, ainsi que les mesures de prévention et de réduction de la vulnérabilité à mettre en œuvre.

⁴⁵ CE, 29 décembre 2004, *Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine*, n°257804, AJDA, 28 février 2005, p.423 : action engagée sur le terrain de la responsabilité sans faute de l'Etat et tendant à la réparation des préjudices causés par l'instauration, par le préfet, d'une servitude de non-constructibilité pour risques naturels sur les terrains que le requérant avait entrepris de lotir (servitudes qui ont rendu son terrain inconstructible).

⁴⁶ Annexe 7.

⁴⁷ Étendue des zones inondables et intensité des phénomènes qui les affectent.

B. Le projet de plan d'action pour la prévention contre les inondations

Parallèlement au PPRI, le Syndicat mixte de la rivière Drôme et de ses affluents (SMRD) porte les études préalables à un plan d'action et de prévention des inondations (PAPI) qui permettra de gérer les situations existantes.

Le PAPI est, en réalité, un appel à projet lancé par le gouvernement. Face au peu de sollicitation, la Drôme a décidé d'entrer dans cette démarche. Deux buts étaient assignés à ce projet : ouvrir des financements et faire suite à la loi Barnier de 1995 sur le renforcement de la protection de la nature.

Une étude préalable à la réalisation d'un PAPI a été réalisée par le bureau d'étude BCEOM, sous maîtrise d'ouvrage du SMRD. Achevée en 2008, elle ne se limite pas à un simple programme de travaux de protection contre les inondations mais présente une approche globale et intégrée de la problématique inondation à l'échelle du bassin versant. Aujourd'hui, les communes sont en train de mettre en place des moyens d'action pour mettre en œuvre concrètement les mesures de lutte contre les inondations, en fonction du budget de la commune notamment.

Il complète le PPRI en apportant des pistes permettant une maîtrise de la vulnérabilité, outil le plus efficace pour réduire les dommages dus aux inondations, ainsi que l'élaboration de scénarii visant à une réduction de l'aléa.

L'étude préalable a ainsi porté sur les points suivants : l'étude des possibilités de reconquête des zones naturelles inondables ; l'étude de la nature et de l'importance des enjeux socio-économiques justifiant la préservation ou le renforcement des mesures de protection contre les inondations afin d'en déduire l'opportunité, ou non, de conserver ces ouvrages ; l'étude du transit des matériaux sur l'ensemble du bassin versant et la proposition d'un plan de gestion, notamment concernant la formation des atterrissements ; l'étude des modalités de communication à mettre en œuvre, afin de favoriser l'émergence d'une conscience du risque dans la population ; l'élaboration et la comparaison des scénarii d'aménagement en fonction du coût et des enjeux socio-économiques ; la proposition d'un programme d'aménagement et de gestion reprenant l'ensemble de ces points.

Des programmes d'actions et de travaux voient le jour contre les inondations. Certains pourraient être portés par le SMRD dans le cadre d'une procédure contractuelle type contrat de rivière. Cependant, aujourd'hui, le PAPI est encore en phase d'élaboration ralentie par une recherche de financement notamment auprès de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse.

§2. Les contrats de rivière

Les contrats de rivière présentent certaines caractéristiques. Ceux mis en place sur le bassin versant traitent du risque inondation dans leur volet B intitulé « la restauration et l'entretien du cours d'eau ».

A. Caractéristiques

Un contrat de rivière est un programme d'actions concrètes à l'échelle du bassin versant qui doit permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le SAGE. Il est constitué de fiches actions qui décrivent les projets envisagés, les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser et les délais prévus. Un plan de financement est défini pour chaque action. Mais il s'agit avant tout d'un contrat, outil juridique déjà existant et fréquemment utilisé en droit commun.

Ainsi, il s'agit d'un contrat synallagmatique. En effet, il est signé entre les partenaires concernés : préfets, agence de l'eau et les collectivités locales. Il s'agit là d'un aspect intéressant de la protection de la rivière puisque le contrat vient responsabiliser les partenaires concernés à travers leurs obligations contractuelles.

Concernant sa portée juridique, les objectifs du contrat de rivière ne sont pas opposables aux tiers ou, du moins, à l'administration, contrairement au SAGE. En effet, parce qu'il s'agit d'une convention, il obéit à l'effet relatif des contrats de l'article 1165 du Code civil, c'est-à-dire qu'il n'a d'effet qu'entre les parties contractantes. Cet aspect du contrat de rivière vient limiter sa portée. Cependant, l'intérêt de ce dernier réside dans le fait qu'il engage l'Etat et les collectivités territoriales entre autre.

B. Le premier contrat de rivière

Dès 1987, une démarche de gestion concertée de l'eau est lancée dans le bassin de la Drôme et du Haut Roubion, en réaction à plusieurs problèmes : grande sécheresse entraînant des conflits d'usage, rivière interdite de baignade pour cause de pollution bactériologique, extraction de granulats déstabilisant des ouvrages en aval du bassin. C'est la communauté de communes du Val-de-Drôme (CCVD) qui a été chargée, selon une démarche nouvelle, par voie conventionnelle et pour l'ensemble des intercommunalités de la vallée, de piloter le premier contrat de rivière. Ce dernier est signé en 1990 pour sept ans, avec différents objectifs. Outre l'amélioration de la qualité des eaux superficielles (volet A), c'est la restauration et l'entretien de berges participant au fonctionnement naturel de la rivière (volet B) qui constituent les objectifs de lutte contre les inondations.

C. Le deuxième contrat de rivière

En mai 1998, le second contrat de rivière Drôme et Haut Roubion est signé, et constitue l'outil opérationnel de mise en œuvre du SAGE. Sur la base du bilan du premier contrat de rivière réalisé en 1997 et des orientations du SAGE mises en place la même année, un deuxième contrat de rivière démarre en 1999, sur un périmètre identique au premier.

A côté de l'objectif de qualité des eaux, les objectifs de restaurer, de mettre en valeur, de gérer les potentialités naturelles des cours d'eau, de gérer la ressource en eau et de restaurer les équilibres morphologiques se retrouvent. En effet, un volet B "Aménagement", décliné en fiches-actions par secteur de sous-bassin versant (Bez 1, Bez 2, ...), est réparti en trois sous-volets :

- B1 : restauration et entretien du lit et des berges,
- B2 : protection contre les crues,
- B3 : mise en valeur des milieux.

En conséquence, dans ce deuxième contrat de rivière, l'accent est mis sur la lutte contre les inondations par le biais de l'entretien des cours d'eau et de la protection contre les crues par la construction de digue. Cependant, la construction de digues pour lutter contre les inondations n'apparaît plus, aujourd'hui, comme un moyen efficace dès lors que leur entretien représente un prix élevé et que leur impact sur le milieu s'avère négatif en raison, notamment, de l'affaissement du lit de la rivière qui est engendré par cet ouvrage lourd. Cet affaissement provoque, à son tour, l'instabilité des digues, d'où les risques d'inondation. On entre donc dans un cercle vicieux dont les digues sont la base.

D'autres solutions, moins impactantes pour le milieu, ont alors été trouvées.

§3. Les servitudes

La loi Bachelot n°2003-699 du 30 juillet 2003 institue deux nouvelles servitudes : l'une de mobilité du cours d'eau et l'autre de rétention temporaire des eaux de crue. L'idée est novatrice mais difficile à appliquer au niveau local comme le démontre la situation dans la Drôme.

A. Le régime juridique

Pour analyser le régime juridique des servitudes de la loi de 2003, plusieurs points doivent être abordés.

1. Les objectifs

Deux servitudes d'utilité publique sont créées par la loi de 2003. Le législateur s'est ainsi rendu compte que le PPR était insuffisant pour faire face au risque que représente une inondation. Certes, le risque pris en compte pour l'établissement de ces nouvelles servitudes pouvait déjà l'être dans son intégralité par le PPR, qui concerne l'ensemble du territoire sur lequel il peut causer des effets dommageables -un bassin versant par exemple- le PPR étant envisagé comme un outil de prévention institué pour se prémunir contre le risque naturel. Cependant, les servitudes instituées par la loi de 2003 envisagent le cas où le risque naturel se réalisait. Elles ont pour objectif de favoriser le « voyage » de l'eau pour l'empêcher de nuire au territoire sur lequel elle se trouve. L'objectif est donc différent et se borne à donner un espace de respiration à la rivière, ou espace de liberté, puisque, dans tous les cas, la puissance de l'eau, lors de crues par exemple, est telle que l'on ne peut pas lutter contre elle.

Déjà, la loi du 2 février 1995 avait prévu des interdictions et des prescriptions techniques à définir dans les PPRNP et à respecter afin de « assurer le libre écoulement des eaux et la

conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation»⁴⁸. Cependant, leur mise en œuvre a été limitée considérablement à cause de la pression foncière forte et de l'insuffisance du fond de compensation affecté à cette action.

On peut donc penser que la loi de 2003 va résoudre ces problèmes grâce à l'utilité publique de ces servitudes et au mécanisme d'expropriation qui lui est joint.

2. L'articulation entre le PPRN et les servitudes

La loi du 30 juillet 2003 traite, en ce qui concerne les risques naturels, essentiellement du risque d'inondation en raison des événements graves de septembre 2002 qui ont eu lieu dans le Gard notamment. A côté des PPRN qui demeurent l'outil de prévention de droit commun des risques naturels, la loi institue deux servitudes destinées à compléter les PPR et qui répondent à l'un des trois objectifs assignés par l'exposé des motifs du projet de loi, à savoir « travailler sur les terrains qui engendrent le risque ou participent à son aggravation ».

3. Les caractéristiques

La loi du 30 juillet 2003, dans son titre II « risques naturels », chapitre II « Utilisation du sol et aménagement », article 48, complète le chapitre Ier du titre Ier du livre II du Code de l'environnement par un article L.211-12. Il institue une nouvelle catégorie de servitude d'utilité publique.

Cet article, visant à prévenir les inondations, crée deux nouveaux types de servitudes d'utilité publique.

D'une part, les zones de rétention temporaires des eaux de crue ou de ruissellement (ZRTECR), destinées à permettre, de manière préventive, de « sur-inonder » certaines zones en amont pour en accroître artificiellement la capacité de stockage des eaux de crues, par le biais d'aménagement spécifiquement conçus à cette fin, dans le but de protéger certaines zones en aval. Il s'agit donc de « servitudes de débordement ». Elles auront pour effet de restaurer, recréer, voire créer artificiellement des zones inondables, là où cela gêne le moins l'occupation humaine.

D'autre part, les zones de mobilité des cours d'eau (ZMCE), ou espace de liberté, servitudes visant à restaurer le déplacement naturel des cours d'eau, par destruction d'ouvrages, arasement des remblais, par exemple. Ce sont ainsi des servitudes de restauration du droit des fleuves à divaguer souhaitées par la plupart des juristes d'environnement dont Jean Untermaier et Philippe Billet. Il est d'ailleurs à propos de noter que l'avant-projet d'article L.211-12 du Code de l'environnement a été rédigé par l'Institut de droit de l'environnement et, plus particulièrement, par Jean Untermaier et Aude Farinetti. Il s'agit de restaurer le droit naturel au déplacement des cours d'eau afin d'en respecter la dynamique. Ces ZMCE constituent donc des « servitudes de liberté des cours d'eau ».

Ainsi résumées, ces nouvelles procédures revêtent *a priori* un caractère éminemment « écologique » puisqu'elles visent à restaurer un « droit naturel » des eaux, contre lequel l'homme n'a cessé de lutter en vain. Or, l'article L.211-12, II du Code de l'environnement ne retient que l'intérêt de restauration des caractéristiques hydrologiques et géomorphologiques

⁴⁸ Article L.562-8 du Code de l'environnement.

essentielles du cours d'eau. Et tandis que les outils antérieurement existants visaient à empêcher l'installation dans des zones inventoriées comme inondables, voire à se protéger dans ces zones de phénomènes naturels, il s'agit là de « recréer la nature » ou de « construire les fleuves naturels » selon Descamps. Elles peuvent concerner les terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou encore riverains d'une zone estuarienne, que ces terrains appartiennent au domaine public ou soient des propriétés privées.

Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'une servitude de préservation des zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau peut être arrêtée par le préfet. L'intérêt est ici plus écologique que dans les deux nouvelles servitudes de la loi de 2003 puisque le préfet peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone, notamment le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairie⁴⁹.

4. La procédure de création : une initiative partagée pour une décision centralisée

Si le PPR reste une procédure à la charge de l'Etat, il n'en est pas exactement de même pour les servitudes instituées par la loi de 2003.

Les zones soumises à ces servitudes sont délimitées par arrêté préfectoral, après enquête publique menée dans les conditions prévues par le Code de l'expropriation.

De plus, l'article L.211-12, I du Code de l'environnement précise que ces servitudes peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Cela signifie que l'initiative de leur création est partagée et que l'Etat n'est plus le seul responsable de la prévention des risques d'inondation. Mais si l'initiative est partagée, la compétence de décision ne l'est pas puisque, comme vu *supra*, ces zones sont délimitées par arrêté préfectoral et non par délibération des collectivités. La recette de la recentralisation des pouvoirs d'urbanisme est ici préférée bien que le rôle moteur des collectivités territoriales soit prédominant.

Il s'agit donc de servitudes d'utilité publique mais à faible contrainte puisque seul l'arrêté préfectoral peut leur donner un contenu véritable, sans aucune compétence liée. Aucune obligation générale ne pèse sur les pouvoirs publics. Il faut alors tout attendre du juge administratif quant à une erreur manifeste d'appréciation sur l'absence ou le refus de création de telles zones.

⁴⁹ Article L.211-12, V bis du Code de l'environnement.

5. Des servitudes contraignantes pour le propriétaire

Ces servitudes s'avèrent contraignantes pour le propriétaire puisqu'il est assujéti à des interdictions et prescriptions légales. De plus, la collectivité initiant la démarche dispose de prérogatives importantes.

- Les interdictions

L'arrêté préfectoral peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages destinés à permettre l'inondation de la zone ou le déplacement naturel du lit. Les droits d'usage des propriétaires sont ainsi fortement encadrés⁵⁰.

L'interdiction est absolue et semble à première lecture s'opposer à tout barrage, à toute canalisation d'un cours d'eau dans ces zones. Mais c'est l'arrêté préfectoral d'institution de la zone qui peut soumettre à déclaration préalable un certain nombre d'activités, notamment celles qui ne relèvent pas déjà de l'une des procédures prévues par le Code de l'urbanisme. Le préfet récupère donc des pouvoirs d'urbanisme.

Il est vraisemblable que les zones concernées se trouveront dans les secteurs non urbanisés et intéresseront au premier chef les riverains des cours d'eau non domaniaux. Ils seront contraints de supporter cette servitude.

Toutefois, les travaux nécessaires pour que la servitude puisse remplir son objet sont à la charge financière de la collectivité qui est à l'origine de la servitude. Les propriétaires sont alors tenus de laisser l'accès aux agents du service compétent.

- Les prescriptions

L'article 53 de la loi du 30 juillet 2003 complète le chapitre Ier du titre Ier du livre II du code de l'environnement par un article L. 211-13. Ce dernier précise que les collectivités publiques qui ont acquis des terrains situés dans les zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement ou les zones de mobilité d'un cours d'eau peuvent, lors du renouvellement des baux ruraux visés au titre Ier du livre IV du code rural portant sur ces terrains, prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de prévenir les inondations ou ne pas aggraver les dégâts potentiels. Les droits d'usage des propriétaires sont encore une fois fortement encadrés.

En conséquence, dans ces zones, l'intervention des autorités publiques peut permettre non seulement d'instaurer des servitudes d'utilité publique à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, sur des terrains riverains d'un cours d'eau, de la dérivation d'un cours d'eau, situés sur le bassin versant ou dans une zone estuarienne mais aussi et surtout d'imposer aux propriétaires, suivant le type de zone, des prescriptions conduisant soit à des abstentions, soit à des obligations, ou imposant à déclaration préalable la réalisation de certains ouvrages en raison de leur impact sur le milieu. Les contraintes sont ainsi importantes pour le propriétaire qui, certainement, sera opposé à l'instauration d'une telle servitude sur son terrain.

⁵⁰ Article L.211-12, IV du Code de l'environnement pour les zones de rétention temporaire des eaux de crues et article L.211-12, V du même code pour les zones de mobilité des cours d'eau.

- Les prérogatives des collectivités

Pour faire face à l'opposition des propriétaires de terrains susceptibles de faire l'objet d'une telle servitude, le législateur a organisé un droit de préemption urbain⁵¹. Ainsi, dans les zones situées dans des communes dotées d'un PLU/POS ou d'une carte communale, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents, situées dans le périmètre de ces servitudes, peuvent engager une maîtrise foncière en instaurant le droit de préemption urbain⁵². Il faut toutefois remarquer que l'instauration d'un tel droit est impossible dans le domaine des servitudes de préservation des zones humides.

6. Les droits des propriétaires

En contrepartie des contraintes importantes imposées au propriétaire, le législateur leur a accordé des droits.

D'une part, à la différence des PPRNP, les nouvelles servitudes sont indemnisables lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain⁵³. Mais c'est là un élément qui conduira certainement les collectivités territoriales à beaucoup de prudence quant à l'initiative de créer de telles zones, les indemnités étant « à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude »⁵⁴.

D'autre part, le législateur accorde au propriétaire un droit de délaissement. Ainsi, ce dernier peut exiger l'acquisition de la parcelle grevée de la servitude à la collectivité initiatrice de la démarche⁵⁵.

En conséquence, la lutte contre les risques d'inondation est renforcée par la loi du 30 juillet 2003. Elle révèle une avancée notable du principe de prévention. Elle trouve étrangement sa place dans le chapitre « Régime général et gestion de la ressource », au lieu d'être exploitée sous le livre V titre VI « Prévention des risques naturels ». Elle s'inspire des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale à l'article 28 du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, en vue d'assurer une gestion plus efficace et plus « douce » des cours d'eau, au-delà de la simple logique de protection des zones urbanisées par la réalisation d'ouvrages ou le recours à l'expropriation des terrains.

B. Les difficultés d'application sur le bassin versant drômois

A cause notamment de l'endiguement, qui modifie profondément et irréversiblement le profil du cours d'eau, l'espace de respiration de la rivière a diminué. Or, ces espaces de Ramières, de divagation ou de liberté sont essentiels à la vie même de la rivière non seulement d'un point de vue écologique mais aussi au regard de la dissipation d'énergie de la rivière étant

⁵¹ Droit d'acquérir la propriété d'un bien lors de son aliénation par préférence à tout autre acheteur, cette acquisition devant être justifiée par l'intérêt général (lexique des termes juridiques, Dalloz, 14^e édition).

⁵² Article L.211-12, XI du Code de l'environnement, le législateur ayant modifié les articles L.211-1 et L.124-2 du Code de l'urbanisme.

⁵³ Article L.211-12, VIII du Code de l'environnement.

⁵⁴ Article L.211-12, VIII du Code de l'environnement.

⁵⁵ Article L.211-12, X du Code de l'environnement.

donné que ces espaces de liberté permettent de réguler les crues. Dans les années 1980, trois grandes crues successives ont fait naître la prise de conscience des nécessités de se protéger contre les crues en rendant à la rivière les moyens de « respirer »⁵⁶. La réserve naturelle des Ramières constitue un tel espace de liberté⁵⁷ et participe en partie à cette prise de conscience. D'ailleurs, l'institution d'une telle réserve naturelle, rendant à la rivière son espace de liberté, démontre bien également l'intérêt écologique de ces zones de liberté dans la rivière et la prise en compte du milieu aquatique et des nécessités de protection par les acteurs locaux.

Ainsi, pour continuer à tendre vers cet objectif, le SAGE préconise de rendre à la rivière une largeur compatible avec les débits de crues. Cependant, la réalisation de cet objectif est limitée à l'entretien du lit et des berges et à la possibilité d'intervention d'urgence. Or, ceci est insuffisant pour permettre à la rivière de « respirer ».

Au regard de l'insuffisance des dispositifs locaux pour lutter contre les inondations, la loi de 2003 est accueillie favorablement et va certainement permettre d'améliorer la situation grâce aux mécanismes qu'elle met en place. La révision du SAGE vise à intégrer les mécanismes de la loi dans le nouveau SAGE. Toutefois, bien que les membres de la CLE soient en concertation pour définir l'espace de liberté de l'ensemble des cours d'eau du bassin versant⁵⁸, ils manquent encore aujourd'hui de données pour définir les critères de ces espaces de liberté : définition de l'amplitude d'équilibre et de la capacité de transport solide, détermination des zones érodables à 50 ans, localisation des zones à enjeux à protéger par exemple. En outre, les élus locaux, et les maires en particulier, s'avèrent prudents par rapport au coût que va présenter l'opération et par rapport à l'hostilité éventuelle de leurs habitants. Cependant, ils ont bien pris conscience des avantages que présente une telle opération au regard des dégâts que cause une inondation sur leur commune.

§4. L'entretien des cours d'eau

L'entretien ainsi que la restauration du cours d'eau présentent un intérêt indéniable sur le plan de la prévention des inondations. Par ailleurs, ce dispositif a été remanié par la LEMA.

A. Un intérêt préventif indéniable

Sur la grande majorité des cours d'eau de nos régions, une évolution inquiétante de l'état de la végétation alluviale est constatée depuis plusieurs années. En effet, l'abandon de l'exploitation des forêts rivulaires, mais surtout la déconnexion de ces forêts de la nappe alluviale, liés à l'incision du lit des cours d'eau, ont entraîné le développement d'une végétation dense, présentant de nombreux sujets vieillissants et homogènes, incompatible avec le bon fonctionnement des cours d'eau et des milieux aquatiques.

Le développement anarchique de cette végétation va avoir de nombreuses conséquences néfastes sur le fonctionnement physique des cours d'eau -déstabilisation des berges et des digues, concentration des écoulements, formation d'embâcles, risque d'inondation- mais aussi

⁵⁶ ASCONIT, *Bilan du SAGE Drôme*, 2007

⁵⁷ Décret n°87-819 du 2 octobre 1987 portant création de la réserve naturelle des Ramières du val-de-Drôme.

⁵⁸ Mise en place d'une commission référente « espace de liberté » au sein de la CLE.

une diminution de l'intérêt biologique de ces milieux -homogénéisation et fermeture des milieux-.

Les opérations d'entretien consistent donc en un traitement régulier et sélectif des arbres et des bois morts dans le lit et sur les berges des cours d'eau afin de restaurer ou maintenir leurs capacités hydrologiques et biologiques.

Entretenir un cours d'eau, c'est donc faire le choix de réaliser des travaux préventifs, moins agressifs pour la rivière et moins coûteux qu'un recours aux aménagements curatifs lourds.

B. Un dispositif d'entretien remanié

La LEMA du 30 décembre 2006 redéfinit les obligations d'entretien et de restauration des milieux aquatiques par les propriétaires riverains de cours d'eau, le cas échéant dans le cadre d'un groupement ou d'office par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cependant, avant de savoir qui a la responsabilité de l'entretien des cours d'eau, il faut se demander ce qu'est un cours d'eau domanial ou non domanial puisque la question de la responsabilité de l'entretien dépend de la qualification domaniale ou non domaniale donnée au cours d'eau.

1. La qualification « domaniale » ou « non domaniale » des cours d'eau drômois

Un cours d'eau domanial est régi par le droit administratif des biens. Il appartient à l'Etat ou aux collectivités territoriales ou à leurs groupements à l'issue de leur classement dans le domaine public fluvial dans une nomenclature⁵⁹. Il est déterminé ainsi pour un motif d'intérêt général relatif au critère de navigabilité⁶⁰. Dans la Drôme, le domaine public fluvial fut déterminé en fonction du flottage du bois sur le cours d'eau. Le lit et l'usage de l'eau appartiennent à l'Etat ou aux collectivités territoriales qui exercent un pouvoir de police et de gestion⁶¹, seule l'utilisation privative du domaine public fluvial est soumise à autorisation⁶². La Drôme est classée rivière domaniale sur sa partie aval, de la confluence du Bez jusqu'au Rhône. Il en est de même pour le Bez, de la jonction des ruisseaux des Gâts et d'Archiane à sa confluence à la Drôme, soit 82 kilomètres de rivières domaniales. Le Domaine Public Fluvial (DPF) de ces rivières a été fixé par arrêté préfectoral en date du 4 août 1994. Il est délimité par le niveau de la crue du 9 mars 1991, de valeur décennale.

Le cours d'eau non domanial est régi par le droit civil des biens. Contrairement au domaine public fluvial, les cours d'eau non domaniaux ne font pas l'objet d'une définition. Dès lors, *a contrario*, ne sont pas domaniaux, ceux non classés dans le domaine public fluvial. En conséquence, tout le reste de la Drôme, donc sa partie amont, ainsi que ses affluents, autant dire la majorité de la Drôme, fait partie du domaine privé.

⁵⁹ Articles L.2111-7 et suivant du Code général de la propriété des personnes publiques.

⁶⁰ Article L.2111-12 du Code général de la propriété des personnes publiques. L'article 538 du Code civil rangeait parmi les biens domaniaux classiques « les fleuves et rivières navigables ou flottables ». Cet article a été abrogé par l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006, article 7-II, à compter du 1^{er} juillet 2006.

⁶¹ Article L.2124-6 du Code général de la propriété des personnes publiques.

⁶² Article L.2124-8 du Code général de la propriété des personnes publiques.

Un droit de riveraineté sur le cours d'eau existe. Pour ceux qui relèvent du domaine public fluvial, le riverain détient un droit de propriété uniquement sur les berges. En revanche, pour ceux relevant du domaine privé, le droit de riveraineté s'envisage d'une façon différente. Il est l'expression croisée des articles L.215-1 du Code de l'environnement, 544 et 644 du Code civil. Ainsi, les propriétaires riverains détiennent la propriété du lit du cours d'eau. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit⁶³.

Ils détiennent également un droit d'usage préférentiel sur l'eau⁶⁴, distinct du droit d'usage de l'article 714 du Code civil. Il s'agit notamment du droit d'extraire des matériaux, du droit de pêche, sous réserve de satisfaire à une obligation d'entretien⁶⁵ et de protection du patrimoine piscicole. Ce droit d'usage préférentiel est attaché au fond et non à la personne. Toutefois, ces droits d'usage ont été fortement encadrés et limités depuis la loi de 1992 et cet encadrement a été renforcé par la LEMA de 2006 pour des motifs tirés de l'intérêt général en vue d'assurer la gestion équilibrée de la ressource en eau⁶⁶. A titre d'exemple, on peut citer la création de nouvelles obligations pour le propriétaire : l'obligation de laisser un libre passage le long des cours d'eau, lacs et plans d'eau non domaniaux pour effectuer les mesures nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du programme de surveillance de l'état des eaux, l'obligation d'affecter certains aménagements hydrauliques, notamment, à la régulation du débit d'un cours d'eau ou à l'augmentation de son débit en période d'étiage. La sécurité des ouvrages hydrauliques fait désormais l'objet d'une section spécifique dans le Code de l'environnement.

Enfin, s'agissant de l'eau elle-même, le riverain n'en est pas propriétaire⁶⁷ puisqu'elle est « res communis », c'est-à-dire d'usage commun et insusceptible d'appropriation.

2. Conséquences sur la responsabilité de l'entretien du cours d'eau

En tant que propriétaire, le riverain possède, certes, des droits relatifs à sa propriété mais aussi des devoirs en ce qui concerne l'entretien et l'aménagement des cours d'eau. Sur les cours d'eau domaniaux, l'Etat, propriétaire du lit, est tenu de faire les travaux nécessaires au seul maintien de la capacité naturelle d'écoulement des eaux (retrait d'embâcle,...)⁶⁸. C'est la DDE, service déconcentré de l'Etat, qui est tenu de réaliser cet entretien. En revanche, l'entretien des berges et leur protection reste de la compétence du propriétaire riverain, responsable de l'état du lit. Sur les cours d'eau non-domaniaux, le riverain est propriétaire jusqu'au milieu du lit du cours d'eau et il a l'obligation d'entretenir les berges et le lit ainsi

⁶³ Article L.215-2 du Code de l'environnement.

⁶⁴ Articles 644 du Code civil et L.215-1 du Code de l'environnement.

⁶⁵ Article L.215-2 alinéa 3 du Code de l'environnement.

⁶⁶ Articles L.210-1 et suivants du Code de l'environnement.

⁶⁷ Ce principe a été affirmé par le Tribunal des Conflits dans l'arrêt du 26 mai 1894 : « *le droit des riverains non sur le lit même du cours d'eau mais sur les eaux qui y coulent ne saurait constituer en aucun cas un droit de propriété* ». S. 1896, 3, p.34. Cette position a été confirmée par la Cour de cassation dans l'affaire Duras du 20 octobre 1942. S. 1944, 1, 93.

⁶⁸ Articles L.2124-11 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques. Le montant annuel de l'entretien du domaine public fluvial s'élève à 58 000 euros pour ces trois dernières années dans la Drôme. Il était en moyenne de 20 000 euros auparavant.

que de s'assurer du libre écoulement des eaux sur les parcelles lui appartenant⁶⁹. La protection des berges est de la responsabilité du propriétaire riverain.

Sur de nombreux cours d'eau, l'entretien n'étant pas ou très peu assuré par l'ensemble des propriétaires, la collectivité peut se substituer à eux pour la réalisation de travaux d'entretien courant et présentant un caractère d'intérêt général, conformément à l'article L.211-7 du code de l'environnement.

Dans la Drôme, depuis le 29 janvier 2007 et la signature de l'arrêté préfectoral portant modification des statuts du SMRD et de ses affluents, le SMRD est compétent en matière d'entretien des cours d'eau sur l'ensemble du bassin versant de la Drôme, à travers un programme global appelé « plan pluriannuel d'entretien de la végétation des berges des cours d'eau ».

Ce plan d'entretien, défini pour une période de cinq ans et bénéficiant du soutien de financements publics, a pour objectif de restaurer le fonctionnement naturel des cours d'eau et d'assurer la protection des biens et des personnes contre les dégâts des crues. Pour mettre en œuvre les travaux d'entretien des berges de la Drôme et de ses affluents, une équipe d'intervention en rivière, composée de quatre agents d'entretien, a été mise en place sur la partie aval du bassin versant, tandis que des entreprises travaillent par contrat sur la partie amont.

Afin de se substituer aux riverains, qui restent cependant responsables de l'entretien sur les parcelles leur appartenant, le plan pluriannuel d'entretien a fait l'objet d'une procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) qui a abouti à l'arrêté préfectoral n°08-5533 du 8 décembre 2008. Le programme d'entretien est donc déclaré d'intérêt général. Cette DIG permet au SMRD de réaliser des travaux utilisant des financements publics sur des terrains privés. Afin de définir, en concertation avec les riverains, les travaux à entreprendre, des réunions publiques sont organisées avec les propriétaires concernés avant chaque opération.

3. Le dispositif d'entretien des cours d'eau non domaniaux remanié par la LEMA

Le dispositif de l'entretien des cours d'eau non domaniaux a été profondément remanié. L'objet principal de la LEMA est de remplacer la référence au curage par l'élargissement et le redressement du cours d'eau par le biais de son entretien et de sa restauration. Le but consiste à rénover l'organisation de ces opérations. Ainsi, l'article L.215-14 du Code de l'environnement pose l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau incombant au propriétaire riverain et en précise l'objectif comme suit : « L'entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ». Ce nouveau dispositif d'entretien évite donc l'incision du lit de la rivière, résultant notamment du curage du cours d'eau. Il implique désormais une méthode d'entretien respectueux du cours d'eau ayant pour finalité principale le maintien de son profil d'équilibre.

⁶⁹ Articles L.215-2 et L215-14 du Code de l'environnement.

A ce titre, selon l'article L.215-15 du Code de l'environnement, les opérations d'entretien régulier du cours d'eau sont menées dans le cadre d'un plan de gestion établi à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente et compatible avec les objectifs du SAGE lorsqu'il existe. L'autorisation d'exécution de ce plan de gestion, au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 dudit code, a une validité pluriannuelle.

Dans la Drôme, c'est le plan de gestion des boisements de la rivière Drôme et de ses affluents qui a déjà été mis en place. En effet, dans le cadre de l'achèvement du deuxième contrat de rivière Drôme et Haut-Roubion et afin de faire perdurer les bénéfices acquis par les opérations d'entretien réalisées, le SMRD a lancé, en 2006, une étude portant sur la réalisation d'un plan d'entretien de la végétation unique, à l'échelle du bassin versant.

Cette étude a permis de couvrir l'ensemble des cours d'eau du bassin versant, notamment sur les secteurs connaissant un déficit d'entretien. Elle a abouti à l'élaboration d'un programme pluriannuel d'entretien et de gestion des boisements de la rivière Drôme et de ses affluents, premier outil opérationnel du SMRD.

La réalisation de ce plan a été l'occasion de réaliser un état des lieux et un diagnostic de la végétation des rives de la Drôme et de ses affluents, de définir les enjeux présents sur chaque cours d'eau ou tronçon homogène de cours d'eau, de fixer, en concertation avec l'ensemble des acteurs et usagers de l'eau, des objectifs de gestion sectorisés, de déboucher sur la proposition d'un plan pluriannuel d'entretien⁷⁰.

En outre, un protocole d'entretien, pluriannuel, a vu le jour le 20 juin 2009. Il vise le périmètre du seuil des Pues⁷¹ pour la poursuite de trois objectifs : rendre la passe à poissons⁷² fonctionnelle, faire en sorte que l'eau arrive sur les appareils de mesure du débit de la rivière et préserver une quantité d'eau suffisante pour les irrigants. Ce protocole associe les représentants de l'Etat, les communes, la fédération de pêche, le SMRD, les Ramières et la DDAF. Le but ultime est de mettre aux normes les autres seuils en commençant par le seuil SMARD.

Au final, la lutte contre les inondations passe, aujourd'hui, par des méthodes préventives douces (entretien, servitudes) plutôt que par des solutions dures impactant sur le milieu. D'ailleurs, le volet « restauration et entretien », prévoyant la construction de digues, a été le moins abouti avec 56% des actions prévues réalisées. L'action la plus réussie a été la mise en place d'un plan pluriannuel d'entretien de la végétation sur 440 kilomètres de cours d'eau pour cinq ans.

En conclusion, un arsenal juridique est mis à disposition pour la gestion physique des cours d'eau. Cependant, sur le bassin versant drômois, ce dispositif n'est pas encore totalement abouti. Dans tous les cas, les enjeux de gestion de l'incision du lit de la rivière, des risques liés à l'eau (inondation en particulier), sont indissociables et doivent être pris en compte dans une approche globale, prospective et systémique de l'hydrosystème, dans sa composante

⁷⁰ Cf. Supra.

⁷¹ Seul un pompage pour l'irrigation est situé en aval de ce seuil. Tous les autres sont en amont, d'où l'intérêt de ce seuil pour calculer le débit de la rivière. Il est la référence pour mesurer le débit réservé.

⁷² Dispositif permettant aux poissons de franchir un obstacle créé par l'homme sur un cours d'eau, généralement un barrage ou un seuil. Dans la Drôme, ce type d'ouvrage date de 1995 et fait l'objet de vandalisme, d'où les nécessités d'entretien.

superficielle en tous cas. La nécessité de cette vision globale a été perçue par les acteurs locaux. Sa mise en œuvre est d'ailleurs engagée dans le cadre du plan d'action de prévention des inondations⁷³.

Mais au-delà de la gestion physique du cours d'eau, une gestion quantitative est indispensable (Chapitre 2).

⁷³ Voir infra.

CHAPITRE 2 : LA GESTION QUANTITATIVE DU COURS D'EAU

La gestion quantitative du cours d'eau implique trois instruments juridiques: le SAGE, lié aux problèmes relatifs à l'agriculture irriguée (section 1), les zones de répartition des eaux (section 2) et le deuxième contrat de rivière (section 3).

Section 1 : Le SAGE

Le SAGE est un outil de planification prenant en compte les problèmes quantitatifs du cours d'eau à travers sa principale cause : l'agriculture irriguée. Cette dernière est une activité qui présente des intérêts contradictoires. D'un côté, elle est néfaste pour le milieu aquatique (§1), de l'autre, elle s'avère nécessaire pour les cultures surtout pendant les saisons chaudes et sèches (§2). Cette problématique est toujours d'actualité même si des efforts sont réalisés dans le cadre du SAGE Drôme (§3).

§1. La mise en évidence des conséquences néfastes de l'irrigation

Le SAGE Drôme met en évidence les conséquences néfastes que représente une agriculture irriguée sur le milieu naturel aquatique. En effet, l'agriculture irriguée occupe une place importante dans la basse vallée de la Drôme⁷⁴. Entre les années 1970 et 1990, la modification des pratiques culturales a engendré une très forte augmentation de la demande en eau pour l'irrigation, essentiellement sur la partie aval du bassin versant. En effet, dans cette zone se concentrent les exploitations productrices de maïs, cultivé sur des graviers, très demandeur en eau sur la période où la rivière va connaître les étiages les plus sévères. En conséquence, les agriculteurs exploitent une plante qui a besoin d'eau en juillet et août, un peu en septembre, sur des terres qui ne retiennent pas l'eau et dans un climat où, quand ils arrosent en pleine journée, la moitié de l'arrosage part en évaporation. Autrement dit, il s'agit des pires des conditions pour l'usage de l'irrigation⁷⁵. De plus, les autorisations de prélèvement en eau n'étaient, dans un premier temps, pas étudiées sur le plan de la ressource. En effet, la puissance des pompes autorisées dans la rivière étaient supérieure au débit d'étiage de la rivière. Les autorisations de prélèvement étaient donc trop nombreuses. Il s'agissait d'une époque où les acteurs locaux ne se souciaient pas de l'articulation à la ressource, que ce soit pour les graviers ou pour l'eau. Le fait qu'il n'y ait pas d'étude relative à ces pompages et que les autorisations de prélèvement étaient gérées par l'administration (DDE et DDA) sans contrôle citoyen, c'est-à-dire sans débat sur cette question, corrobore ce propos.

Le débit de pompage représente aujourd'hui 1,5 m³ par seconde, soit une valeur supérieure au débit d'étiage de la Drôme en année sèche. A titre d'exemple, trois syndicats intercommunaux d'irrigation collective sont présents dans la Drôme : le Syndicat intercommunal d'Allex Montoisson (SIAM), le Syndicat intercommunal de Crest Nord (SICN), et le Syndicat intercommunal de Crest Sud (SICS), dont les consommations annuelles moyennes à partir de

⁷⁴ Annexes 1, 2, 5 et 6.

⁷⁵ ASCONIT, *Bilan du SAGE Drôme*, 2007

la Drôme et de sa nappe sont respectivement de 1 500 000 m³, 1 865 000 m³ et 1 480 000 m³. Les irrigants individuels ont prélevé 1 400 000 m³ d'eau en 2007⁷⁶.

L'importance de ces prélèvements va avoir de graves conséquences sur le milieu naturel, participant fortement aux assèchs complets de la rivière de ces dernières années (2003, 2004) et alimentant les conflits d'usages avec les autres utilisateurs de la rivière (pêcheurs, naturalistes...).

§2. La prise en compte de l'agriculture irriguée

Le SAGE Drôme prend néanmoins en compte l'agriculture irriguée. En effet, malgré l'assèchement de la rivière et l'augmentation des conflits d'usage liés à l'irrigation, cette dernière permet, toutefois, d'améliorer et/ou sécuriser les rendements, de produire dans des zones où cela serait impossible sans irrigation⁷⁷. De plus, en développant des productions à forte valeur ajoutée, elle permet d'atteindre des normes de qualité, nécessaire à l'obtention de certains contrats, notamment pour la production de semences, et de générer des emplois.

Cependant, réalisée par le CEMAGREF⁷⁸ en 2007, l'étude « MIP AIS » met en évidence l'évolution et les contraintes supportées par l'agriculture du Val-de-Drôme. Les contraintes développées par le CEMAGREF se résument en un seul mot : l'incertitude. Incertitude sur la pérennité de la ressource en eau à partir de la rivière Drôme avec le SAGE, le schéma départemental de l'irrigation, la nouvelle loi sur l'eau de 2006 et la réglementation toujours plus précise ; incertitude sur la capacité à créer de nouvelles ressources en eau après les difficultés rencontrées sur des projets avortés (le barrage du Bès, les trois vernes, le karst de Gervanne) ou sur les projets réalisés (Juanon) et incertitude sur les marchés et la capacité à mettre en pratique les mutations nécessaires. Le CEMAGREF montre par ailleurs qu'il n'y a pas de marge de manœuvre et que toute restriction sur l'eau aura des conséquences directes sur l'activité économique de la vallée.

L'agriculture irriguée est donc bien prise en compte sur le bassin versant, notamment pour assurer la viabilité des agriculteurs. Cependant, l'ampleur des surfaces irriguées, l'importante quantité d'eau prélevée dans la rivière et le temps d'irrigation, sur les cultures mais aussi sur les routes⁷⁹, tend à considérer ce type d'agriculture comme une activité dommageable pour la ressource en eau.

⁷⁶ Déclaration Agence de l'eau (www.eaurmc.fr).

⁷⁷ Les exploitations drômoises ne peuvent assurer leur viabilité économique sans accès à la ressource, particulièrement au sud. ASCONIT, *Bilan du SAGE Drôme*, 2007

⁷⁸ L'institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement.

⁷⁹ Propos recueillis auprès de Roger MATHIEU, FRAPNA, 2009.

§3. La gestion collective

Pour faire face aux graves situations de crise où la Drôme est asséchée à Livron, sous l'effet conjugué des pompes agricoles et des infiltrations naturelles, agriculteurs, élus, usagers se sont engagés dans une gestion collective de la ressource afin de pouvoir anticiper et prévenir d'éventuelles crises. Cette démarche a été impulsée par le SAGE puisque, par ce biais-là, les représentants des différents usagers ou acteurs de l'eau sont invités à écrire le règlement dans le cadre d'une concertation, ce qui est très innovant et inhabituel sur le plan juridique en France, même si au final c'est le préfet qui valide ce règlement.

Il a donc été mis en place un dispositif global, initié au niveau local, pour atteindre les objectifs du SAGE, s'appuyant sur le gel des superficies irriguées à la date d'approbation du SAGE (1997), afin de ne pas aggraver la situation ; la définition d'un débit objectif (ou réservé) fixé à 2,4 m³ par seconde au seuil des Pucs, en aval des principaux prélèvements. Ce débit réservé a été institué par la loi n°84-512 du 29 juin 1984, dite loi pêche, et aujourd'hui codifié à l'article L.214-18 du Code de l'environnement. Il a été repris par l'un des objectifs du SAGE Drôme, au titre de son objectif de « permettre la restauration d'un fonctionnement naturel des rivières, qui souffrent d'un déficit en eau et en sédiment entraînant de nombreux dérèglements ». Le dispositif s'appuie également sur la mobilisation de 2 millions de m³ complémentaires, avec notamment la réalisation de la retenue des Juanons qui permettra à elle seule, dès 2006, de mobiliser 1 million de m³ l'été pour soulager la rivière Drôme. L'espoir de mobiliser 1 million de m³ complémentaire existe avec, notamment, l'amélioration de la connaissance du fonctionnement du karst de la Gervanne. Enfin, une amélioration de la connaissance des ressources et des prélèvements avec la mise en place d'un observatoire des débits assurera le suivi du dispositif.

Il faut ainsi remarquer que le SAGE et les acteurs locaux veulent privilégier les méthodes dites « douces ». Cela se vérifie par l'avortement du projet de construction du barrage du Bez, entre autres, qui aurait pourtant permis la retenue de 6 millions de m³ d'eau. Ce projet a échoué en raison de la volonté des acteurs locaux de privilégier « un vivre avec » et non plus « contre » la rivière.

Dans tous les cas, si de gros efforts ont déjà été réalisés par les collectivités mais aussi par le monde agricole, la réflexion sur le partage et l'utilisation de la ressource, mais aussi la recherche de ressources alternatives ou complémentaires, doit être largement poursuivie.

Ces différents enjeux sont très cohérents par rapport à la problématique agricole à l'aval du bassin versant et les irrigants collectifs ont participé à leur réalisation. La diminution des prélèvements sur la Drôme est donc avérée. Cependant, il est regrettable que ces axes soient envisagés sans engager de mesures de diminution de la consommation globale. Ces choix politiques apparaissent donc ni durables, ni solidaires.

En outre, les aspects quantitatifs du cours d'eau peuvent être gérés par les zones de répartition des eaux (section 2).

Section 2 : Les zones de répartition des eaux (ZRE)

La référence aux ZRE se situe à l'article L.211-2 du Code de l'environnement institué par la loi du 3 janvier 1992. Il précise que les règles générales de répartition des eaux sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Il convient donc de définir ces ZRE (§1) puis d'envisager leur intérêt (§2) pour comprendre leur mise en place sur le bassin versant drômois (§3).

§1. Définition des ZRE

Il s'agit de la mise en place d'une gestion de crise. Une zone de répartition des eaux se caractérise par une insuffisance chronique des ressources en eau, c'est-à-dire autre qu'exceptionnelle, par rapport aux besoins⁸⁰. L'inscription d'une ressource - bassin hydrographique ou système aquifère - en ZRE, fixée par arrêté du préfet coordonnateur de bassin, constitue le moyen pour l'Etat d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource, grâce à un abaissement des seuils de déclaration et d'autorisation. Elle constitue un signal fort de reconnaissance d'un déséquilibre durablement instauré entre la ressource et les besoins en eau. Elle suppose en préalable à la délivrance de nouvelles autorisations, l'engagement d'une démarche d'évaluation précise du déficit constaté, de sa répartition spatiale et si nécessaire de sa réduction en concertation avec les différents usagers, dans un souci d'équité et un objectif de restauration d'un équilibre.

§2. L'intérêt des ZRE

Au départ, seule la nomenclature eau de la loi sur l'eau de 1992 prévoyait des seuils différents de déclaration ou de d'autorisation dès lors qu'une activité avait un impact sur l'eau. Ainsi, en-dessous du seuil de 10 000 m³ de prélèvement par an, l'impact était considéré comme minime et donc aucune déclaration ou autorisation n'était exigée. Au-delà de 10 000 m³ de prélèvement par an, l'impact était avéré et une déclaration était exigée. Enfin, à partir de 200 000 m³ de prélèvement par an, une autorisation faisant l'objet d'une enquête publique s'imposait⁸¹.

Mais c'est le décret n° 94-354 du 29 avril 1994 qui précise les règles générales des zones de répartition des eaux dans les zones présentant une insuffisance autre qu'exceptionnelle, afin de concilier les différents intérêts. Il a pour effet d'abaisser les seuils d'autorisation et de déclaration pour les prélèvements dans les zones ainsi classées⁸². Si ce décret ne prévoit pas les modalités de répartition de la ressource qui relèvent des instruments de planification tels que les SDAGE et les SAGE, il permet un meilleur contrôle des prélèvements en les soumettant pour leur majorité au régime d'autorisation et d'enquête publique subséquente (dès que le prélèvement est supérieur à 8m³ par heure). Ainsi, ce mécanisme a pour avantage de recenser tous les acteurs dans le domaine du prélèvement de l'eau. Ont ainsi été classés plusieurs bassins ou sous-bassins hydrographiques superficiels ainsi que les eaux souterraines situées sous ces bassins ou sous bassins hydrographiques. Ce classement a permis un

⁸⁰ Article R.211-71 du Code de l'environnement.

⁸¹ Propos recueillis auprès de Julie FAIVRE, membre du service de la police de l'eau de la DDAF, 2009.

⁸² Annexe 5.

traitement équitable entre les préleveurs d'une même ressource surexploitée, ce qui apparaît souhaitable en cas de conflit d'usages, et une prise de conscience collective des déséquilibres induits. Sur la plupart de ces zones, des efforts de gestion collective sont en cours, soit au travers d'actions volontaires, soit par la mise en place d'un SAGE, ce qui est le cas pour la Drôme, ou d'un plan de gestion des étiages.

Un décret modificatif n°2003-869 du 11 septembre 2003 porte sur une mise à jour de la liste des zones de répartition des eaux instituées par le décret du 29 avril 1994. A cet effet il consacre l'extension du système des Z.R.E. à des systèmes aquifères stricto sensu en déséquilibre quantitatif chronique Il n'est alors plus réservé à des bassins versants superficiels assortis des eaux souterraines sous-jacentes. Il permet également de revoir les limites de ces zones, bassins versants et aquifères, vers une plus grande cohérence hydrogéologique.

§3. Les ZRE sur le bassin versant⁸³

Le dispositif juridique de ZRE est mis en place sur le bassin versant de la Drôme. Ce mécanisme s'avère apprécié (A) bien que des difficultés relatives à la connaissance des volumes annuellement prélevés se posent (B).

A. Un mécanisme apprécié

L'application du dispositif juridique de ZRE implique un classement. Cependant, ce dispositif est complété, sur le bassin versant drômois, d'une convention de partage des eaux.

1. Le classement en ZRE

L'article R.211-71 du Code de l'environnement précise que seul le bassin de la Drôme à l'aval de Saillans est classé en ZRE. Ce classement est fixé par l'arrêté préfectoral du 17 avril 1995 en application du décret de 1994. Il dresse la liste des communes dont certaines zones sont soumises au régime des ZRE. Cet arrêté préfectoral a été impulsé par les réflexions du SAGE, élaboré pendant la période 1991-1997, qui préconisaient notamment deux objectifs majeurs à savoir la gestion quantitative de la ressource en eau et les problèmes d'incision de la rivière.

A l'origine, les ZRE devaient être renouvelées tous les ans. Cependant, un décret de septembre 2007 suivi d'une circulaire de juin 2008 imposent, dès 2011, de supprimer les autorisations temporaires pour les remplacer par des autorisations pluriannuelles, données sur plusieurs années. Toutefois, ces deux textes prévoient un contrôle annuel par un organisme unique chargé de répartir le volume d'autorisation de prélèvement entre tous les utilisateurs (gestion de l'irrigation). Ce mécanisme a pour but non seulement d'éviter les restrictions dues à la sécheresse quatre années sur cinq mais aussi de définir des volumes de prélèvement basé sur des débits faibles afin d'autoriser des volumes de prélèvement plutôt faibles.

⁸³ Annexe 5.

En outre, le bureau de la C.L.E a validé, le 17 avril 2009, sa proposition d'étendre la Z.R.E à l'ensemble du bassin versant. Le but est de recréer un lien entre l'amont et l'aval tout en gardant un système de gestion différent selon les particularités du milieu. Ainsi, l'amont serait soumis à une autorisation temporaire car il est moins touché par le manque d'eau (moins d'activité agricole) sauf l'été, alors que l'aval serait soumis à une autorisation pluriannuelle (pour 2011, voir supra) car il est davantage touché par le manque d'eau du fait de l'irrigation qui s'y pratique largement. L'objectif final est d'intégrer cette extension de la Z.R.E au futur SAGE Drôme en cours de révision.

2. La convention de partage des eaux

La convention « définissant les modalités de partage des eaux de la ressource entre les agriculteurs à l'aval de Crest », signée le 13 mai 2003, est venue concrétiser l'objectif de mise en place de règles de gestion d'eau et de gestion de crise en particulier. Il vient donc compléter le dispositif juridique de ZRE.

Cette convention inclut une contractualisation entre les structures collectives d'irrigation pour les connexions ainsi que des niveaux et des modalités de restriction en situation de crise. Ainsi, lorsque le seuil du débit réservé est dépassé⁸⁴, l'alerte est déclenchée. Un comité sécheresse, présidé par le préfet et composé d'élus, de représentants de la profession agricole et des irrigants, de la Fédération de pêche, de la FRAPNA et de représentants de l'Etat, est réuni. Il est compétent pour fixer des règles afin de gérer la crise. Ces règles impliquent une diminution progressive des prélèvements en fonction de la gravité de l'étiage.

En conséquence, cette convention oblige les irrigants à respecter les engagements qu'ils ont contractés. Elle permet de les responsabiliser sur l'impact engendré par leurs prélèvements et d'en débattre au sein du comité sécheresse. Ce complément apporté aux autorisations de prélèvement, résultant du mécanisme des ZRE, est donc non négligeable notamment pour accroître la prise de conscience des irrigants concernant les incidences des prélèvements sur la ressource en eau.

B. L'absence de connaissance des volumes annuellement prélevés

La question qui se pose est de savoir quelle est la capacité à suivre la réalité des prélèvements réalisés notamment en période d'étiage bas et de forte demande d'irrigation. C'est le point faible de ce mécanisme : la grande difficulté est de connaître, au-delà des irrigants et des surfaces irriguées/irrigables, les volumes annuellement prélevés. Cela aurait dû être pointé en amont ou dès le début du SAGE. Au final, les moyens n'ont pas été clairement prévus pour y remédier.

⁸⁴ Le débit réservé est égal à 2,4 m³/seconde.

Section 3 : Le deuxième contrat de rivière

Si les priorités sur l'assainissement et l'aménagement des cours d'eau sont toujours présentes, les actions engagées sont, avec le deuxième contrat de rivière, plus larges. En effet, elles concernent, notamment, la gestion quantitative de la ressource (volet D).

Un volet D « Gestion de la ressource en eau » rappelle ainsi les deux objectifs du SAGE Drôme : le « gel des surfaces irriguées » et la « mobilisation de 2 millions de m³ de ressource supplémentaire ». Ces objectifs visent essentiellement l'impact de l'irrigation sur la ressource en eau.

Un contrat de rivière étant un outil opérationnel⁸⁵, le volet D propose, en réponse à ces objectifs, deux types d'actions : un état des lieux de l'irrigation et un protocole de gestion de la ressource et ouvrages de mobilisation de la ressource qui s'en suivrait.

Ce contrat de rivière reprend, en réalité, les objectifs quantitatifs développés pour le SAGE Drôme. Cela est tout à fait logique puisque le contrat de rivière est le volet opérationnel du SAGE. Le volet D « gestion de la ressource en eau » regroupe donc un ensemble d'actions à mener afin d'atteindre l'objectif quantitatif du SAGE Drôme.

En conclusion, un arsenal juridique est institué par le législateur afin de répondre aux enjeux quantitatifs présents sur les cours d'eau drômois. Ces derniers constituent d'ailleurs les enjeux prioritaires du SAGE Drôme. Le bilan du SAGE précise que « l'acuité des problèmes rencontrés sur la ressource en eau en étiage » et « l'avancement de la réflexion menée à l'échelle du bassin versant relative à une gestion quantitative optimisée de la ressource en eau » sont deux des raisons qui ont poussé l'Etat à choisir en 2006 la Drôme comme bassin versant prioritaire dans le cadre du plan de gestion de la rareté de l'eau. Les trois-quarts des actions proposées par ce dispositif s'intègrent dans l'axe 2 du SAGE : « Une gestion économe de l'eau et un partage entre les différents usages » et répondent, entre autres, à l'objectif de « réduire structurellement le déséquilibre entre offre et demande en eau ». En tout état de cause, l'objectif principal de diminuer les prélèvements dans la Drôme semble être sur le bon chemin grâce à la mise en place des différents mécanismes présentés. Toutefois, cette problématique quantitative reste un sujet sensible en période d'étiage, les irrigants voulant retarder au maximum la période de diminution des prélèvements décidée par arrêté préfectoral lors des comités sécheresse.

En outre, la gestion de la rivière Drôme et de ses affluents s'avère efficace (Partie 2).

⁸⁵ Voir supra.

PARTIE 2 : UNE GESTION DURABLE DES COURS D'EAU

La protection des cours d'eau n'a de sens que si elle s'inscrit dans la durée. Pour cela, l'objectif de protection doit être relayé par celui de gestion. Deux instruments, identifiés sur le bassin versant, corroborent ce propos. Il s'agit de la planification (Titre 1) et de la « gouvernance de l'eau » (Titre 2).

TITRE 1 : LA PLANIFICATION

La planification est un instrument de gestion. Elle consiste en la fixation d'objectifs à atteindre ou de recommandations à respecter, selon l'instrument auquel on se réfère, à savoir le SDAGE (Chapitre 1) ou le SAGE (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LE SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE L'EAU (SDAGE)

Pour comprendre l'efficacité de la gestion des cours d'eau à travers le SDAGE, il convient de présenter le SDAGE actuel (section 1) afin de voir en quoi consiste sa révision (section 2).

Section 1 : Présentation du SDAGE

Le SDAGE peut être présenté à travers son fondement juridique (§1), son contenu (§2) et enfin sa mise en œuvre (§3).

§1. Fondement juridique

Créé par la loi sur l'eau de 1992 et codifié aux articles L.212-1 à L.212-2-3 du Code de l'environnement, le SDAGE, document de planification, « fixe pour chaque bassin les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau »⁸⁶.

Cette gestion s'organise à l'échelle des territoires hydrogéographiques cohérents que sont les six grands bassins versants de la métropole⁸⁷, ainsi que les quatre bassins des DOM⁸⁸. Son élaboration est obligatoire dans ces six bassins. Le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse, qui concerne donc le bassin versant drômois, a été approuvé le 20 décembre 1996.

⁸⁶ Article 3 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

⁸⁷ Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie.

⁸⁸ Martinique, Réunion, Guyane et Guadeloupe.

§2. Contenu

Le SDAGE est un document d'orientation qui définit des orientations de portée réglementaire : les décisions de l'Etat en matière de police des eaux (autorisations, déclarations, rejets, ...) et les décisions des collectivités et établissements publics, dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SDAGE ; des actions structurantes à mettre en œuvre pour améliorer la gestion de l'eau au niveau du bassin et, enfin, des règles d'encadrement des SAGE qui doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les SDAGE.

En outre, les SDAGE reprennent les principaux programmes publics et définissent les objectifs de gestion des milieux aquatiques, de quantité et de qualité. Aucun contenu obligatoire n'est fixé par la loi. Seule une circulaire du 15 septembre 1994 (non publiée) précise un certain nombre d'éléments. Ainsi, les SDAGE devraient aborder les enjeux majeurs de la gestion de l'eau dans les bassins (aspects qualitatif et quantitatif, milieux, gestion des risques, entre autres), une évaluation économique des principaux enjeux et une estimation du coût du respect des objectifs à l'échéance de dix à quinze ans.

Concrètement, ils développent trois points. Le premier consiste en un diagnostic (état des milieux, usages à satisfaire, impacts des actions passées sont analysés pour identifier les enjeux sur chaque bassin). Le deuxième vise les objectifs (à la lumière des enjeux, des objectifs sont fixés que les dispositions du SDAGE devront permettre d'atteindre). Enfin, le troisième concerne les mesures (le SDAGE énonce les mesures concrètes à prendre pour atteindre les objectifs, et fixe éventuellement des obligations de résultat).

Les dix SDAGE contiennent un certain nombre de points communs, mais chacun intègre également des aspects propres à son bassin.

§3. Mise en œuvre

Un système d'indicateurs et de tableaux de bord a été mis en place pour permettre aux comités de bassin de suivre la mise en œuvre et les effets des SDAGE. Ils portent sur les thèmes principaux suivants : prévention et gestion des risques, gestion et protection des milieux, gestion qualitative et quantitative de la ressource, alimentation en eau potable et santé publique, organisation de la gestion concertée.

Toutefois, le SDAGE voit ses objectifs se renforcer en raison de la révision dont il fait l'objet (section 2) ?

Section 2 : La révision du SDAGE

La révision du SDAGE consiste à mettre en œuvre les objectifs de la DCE (§1). Le SDAGE ne s'en trouve qu'amélioré (§2), notamment avec la création, en parallèle, d'un nouveau document à savoir le programme de mesure (§3).

§1. La mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE)⁸⁹

La DCE prévoit des objectifs à transcrire dans le SDAGE (A) mais son application se heurte certaines difficultés (B). La DCE a également des implications sur le bassin Rhône-Méditerranée et Corse (C).

A. Les objectifs de la DCE

Les objectifs de la DCE sont de deux ordres, à savoir, l'élaboration d'une politique durable et intégrée ainsi que la fixation d'objectifs de résultat.

1. Une politique durable et intégrée

Les objectifs de la directive-cadre sur l'eau de 2000 sont d'élaborer une politique durable et intégrée, tant pour la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement que pour l'utilisation prudente et rationnelle de la ressource. Les Etats membres doivent réduire progressivement les rejets de substances toxiques « prioritaires » et mettre en place des programmes de surveillance pour garantir dans un délai de quinze ans un bon état écologique c'est-à-dire une combinaison des états biologique, chimique, physico-chimique et hydro-morphologique de toutes les eaux superficielles, y compris les eaux côtières, et souterraines.

2. Des objectifs de résultat

La DCE fixe des objectifs ambitieux de résultat : toutes les masses d'eau superficielles ou souterraines doivent être en « bon état écologique » et, le cas échéant, en « bon potentiel écologique » à l'horizon 2015, sauf dérogation. En cela, elle diffère des politiques précédentes fondées principalement sur des objectifs de moyens ou non datés.

B. Les difficultés d'application

L'application de la DCE se révèle difficile tant du point de vue de l'ambition des objectifs que du point de vue de la transposition de la directive.

1. Des objectifs ambitieux

Le premier rapport d'étape sur la mise en œuvre de la DCE a été communiqué par la Commission européenne le 22 mars 2007. Il rappelle que « l'objectif est de fonder une politique de l'eau moderne, globale et ambitieuse pour l'Union européenne et de garantir un

⁸⁹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

équilibre durable entre toutes ses composantes »⁹⁰. Or, il révèle une situation « pire que prévue ! » : le pourcentage effectif de masses d'eau atteignant tous les objectifs de la DCE est très faible, ne dépassant pas 1% dans certains Etats membres, en raison notamment de fortes densités démographiques et d'une utilisation intensive de l'eau, souvent incompatible avec la durabilité.

Le rapport formule également des recommandations pour la prochaine étape consistant en la définition de plans de gestion des bassins hydrographiques qui doivent être mis en place avant décembre 2009. Ces plans devraient apporter des améliorations pour l'ensemble du système hydrique sous la forme de programmes de mesures opérationnels d'ici 2012, à même de permettre d'atteindre les objectifs environnementaux de la directive d'ici 2015.

2. La transposition de la directive

S'agissant de la transposition de la DCE, les résultats sont médiocres et lorsqu'elle a eu lieu, les résultats laissent à désirer. Dix-neuf Etats membres ont une législation qui présente de graves lacunes. Pour la première analyse économique et environnementale effectuée dans le cadre de la DCE, le rapport d'étape sur la mise en œuvre de la DCE, communiqué par la Commission européenne le 22 mars 2007⁹¹, révèle une grande diversité et des lacunes importantes. C'est surtout au niveau de l'analyse économique que le bât blesse : les insuffisances portent en particulier sur l'identification des services de gestion de l'eau et des différents types d'utilisation de l'eau ainsi que sur l'évaluation du niveau de recouvrement des coûts. La Commission offre la possibilité d'un partenariat prolongé avec les Etats membres dans la mise en œuvre de la directive.

Après la directive du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution, d'autres directives devraient élargir le champ d'application de la politique européenne dans le domaine de l'eau : la proposition de directive concernant l'évaluation et la gestion des inondations, la proposition de directive sur la stratégie pour la protection du milieu marin et une directive sur les substances prioritaires en cours de négociation.

C. L'application dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse

Concernant le bassin Rhône-Méditerranée et Corse⁹², la révision du SDAGE, au titre de la DCE, intervient en 2009 avec deux nouveaux SDAGE : le SDAGE Rhône-Méditerranée adopté par le comité de bassin Rhône-Méditerranée et approuvé par l'Etat et le SDAGE Corse adopté par le comité de bassin de Corse et approuvé par l'Assemblée Territoriale de Corse. Ces nouveaux SDAGE traduiront concrètement la directive cadre sur l'eau dans ces bassins. Ils détermineront les objectifs de qualité (bon état, bon potentiel écologique) que devront atteindre les « masses d'eau » (rivières, lacs, eaux souterraines, mer) d'ici à 2015.

⁹⁰ F. KELLER, *Les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement*, rapport d'information n°342 au nom de la commission des finances, 2005-2006.

⁹¹ F. KELLER, *Les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement*, rapport d'information n°342 au nom de la commission des finances, 2005-2006.

⁹² Ce bassin englobe le sous-bassin drômois.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que, sur le bassin versant de la Drôme, quatorze cours d'eau ne sont pas suivis par le syndicat mixte de la rivière Drôme et de ses affluents (SMRD) alors qu'ils sont visés pour l'atteinte du bon état écologique. Les SDAGE définiront également les orientations fondamentales à retenir pour atteindre ces objectifs et seront accompagnés d'un programme de mesures à mettre en œuvre.

§2. Un SDAGE amélioré

La DCE du 23 octobre 2000, transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004, a renforcé la planification en rationalisant et en amplifiant le processus de planification de la gestion de l'eau au niveau des bassins. Les SDAGE doivent être mis à jour d'ici fin 2009 pour répondre aux ambitions de la DCE. Cette dernière conforte ainsi le SDAGE dans la mesure où il est fait référence à des grands bassins hydrographiques dénommés « districts hydrographiques », niveau de mise en œuvre des SDAGE. Le SDAGE se place donc dans la continuité des SDAGE actuels (A) même si quelques changements peuvent être notés (B).

A. Continuité

Les SDAGE qui doivent être adoptés en 2009 se placent, pour partie, dans la continuité des SDAGE actuels dans la mesure où les questions importantes identifiées en 2005, qui servent à orienter les travaux de mise à jour du SDAGE, recourent, pour une bonne part, les thèmes d'actions développés dans les SDAGE actuels. L'amélioration sensible de l'état des eaux à l'échelle d'un bassin nécessite, en effet, un effort de longue durée qui implique lui-même une certaine continuité dans les priorités et orientations.

De plus, d'un point de vue formel, le nouveau SDAGE conservera des parties relatives aux orientations et dispositions.

B. Changements

Pour autant, le SDAGE de 2009 comportera des éléments nouveaux qui changeront de manière fondamentale l'approche actuelle de la planification.

1. Des objectifs par masse d'eau

Le nouveau SDAGE doit désormais fixer des objectifs pour chaque masse d'eau -plans d'eau, tronçons de cours d'eau, estuaires, eaux côtières, eaux souterraines- du bassin. L'atteinte du « bon état » en 2015 est l'un des objectifs généraux, sauf exemptions -reports de délai, objectifs moins stricts- ou procédures particulières -masses d'eau artificielles ou fortement modifiées, projets répondant à des motifs d'intérêt général- dûment motivées dans le SDAGE. Le SDAGE va donc fixer des objectifs de résultat assignés à des masses d'eau bien délimitées. Les modalités d'évaluation de l'état des eaux sont, de plus, adaptées aux caractéristiques des masses d'eau considérées. Il s'agit d'un vrai saut quantitatif et qualitatif dans l'évaluation de l'état des eaux et la fixation d'objectifs.

2. Le contenu

Le contenu du nouveau SDAGE est ainsi organisé selon trois axes. En premier lieu, il définit les orientations permettant de satisfaire les grands principes d'une gestion équilibrée et

durable de la ressource en eau énumérés aux articles L.211-1 et L.430-1 du Code de l'environnement. Il fixe ensuite les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin. Il détermine enfin les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques, afin de réaliser les objectifs environnementaux.

Ainsi, orientations, objectifs, aménagements et dispositions se trouveront liés pour atteindre une même fin : l'amélioration de la gestion et de l'état des eaux dans le cadre d'un développement durable du bassin.

3. Des documents informatifs

Un certain nombre de documents d'accompagnement complètent, à titre informatif, le SDAGE et permettent notamment de replacer celui-ci dans le cycle de gestion. Il s'agit d'une présentation synthétique relative à la gestion de l'eau à l'échelle du bassin ; d'une présentation des dispositions prises en matière de tarification de l'eau et de récupération des coûts afin de contribuer à la réalisation des objectifs du SDAGE ; du résumé du programme de mesures ; du résumé du programme de surveillance ; du dispositif de suivi destiné à évaluer la mise en œuvre du SDAGE ; d'un résumé des dispositions prises pour l'information et la consultation du public ainsi que la déclaration environnementale prévue à l'article L.122-10 du Code de l'environnement ; d'une note d'évaluation du potentiel hydroélectrique à l'échelle du bassin hydrographique ; d'un document relatif aux eaux souterraines.

4. Un rapport environnemental

Le nouveau SDAGE est désormais soumis à la procédure d'évaluation environnementale régie par les articles L.122-4 à L.122-11 du Code de l'environnement. Il doit donc notamment faire l'objet d'un rapport environnemental analysant les incidences du schéma sur l'environnement.

Les SDAGE qui seront adoptés en 2009 couvriront la période 2010-2015, à l'issue de laquelle le cycle de gestion recommencera pour une nouvelle période de six ans et ainsi de suite.

§3. Le programme de mesures

Pour comprendre l'intérêt du programme de mesures, il est nécessaire de le définir (A) puis d'analyser son contenu (B).

A. Définition

Le programme de mesures est un nouveau document qui est élaboré par l'Etat, parallèlement au nouveau SDAGE, et qui identifie les actions qui doivent contribuer à la réalisation des objectifs et des dispositions du SDAGE. Il constitue le versant « opérationnel » du SDAGE, indispensable pour l'atteinte des objectifs : les types de mesures sont identifiés, leur coût évalué et un travail de territorialisation de ces actions est effectué.

B. Contenu

Le programme de mesures comporte des « mesures de base » qui sont les éléments de la réglementation nationale dans le domaine de l'eau constituant les exigences minimales à respecter sur des thématiques énumérées par la DCE.

Il comprend, par ailleurs, des « mesures complémentaires » qui sont les actions spécifiques à chacun des bassins permettant d'atteindre les objectifs du SDAGE. Ces mesures sont mises en œuvre sous la forme notamment de dispositions réglementaires, d'incitations financières ou d'accords négociés.

L'Etat s'engage ainsi, par ce programme de mesures, à ce que les moyens nécessaires soient dégagés pour atteindre les objectifs du SDAGE.

Les programmes de mesures couvriront la même période que les SDAGE qui seront adoptés en 2009.

En conséquence, le programme de mesure apparaît comme le complément indispensable du SDAGE.

En conclusion, les nouveaux SDAGE n'emportent pas de changement concernant leur portée juridique. Tout l'intérêt réside dans les objectifs renforcés de protection posés et les moyens d'action dont les SDAGE vont disposer pour réaliser ces objectifs. Malgré certaines difficultés, des moyens sont mis en œuvre afin de favoriser l'applicabilité du SDAGE et donc l'atteinte de ses objectifs.

Au-delà du SDAGE, c'est le SAGE qui se trouve profondément renforcé juridiquement (Chapitre 2).

CHAPITRE 2 : LE SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE L'EAU (SAGE)

Pour comprendre l'efficacité de la gestion des cours d'eau à travers le SAGE, il convient de présenter cet outil de planification (section 1) pour comprendre en quoi consiste sa révision (section 2).

Section 1 : Présentation du SAGE

Le SAGE doit être défini (§1) avant de voir en quoi l'élaboration du SAGE Drôme fut une véritable expérimentation (§2).

§1. Définition

Il s'agit d'un document de planification, institué pour un sous-bassin, codifié aux articles L.212-3 à L.212-11 du Code de l'environnement issus de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Il est élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Jusqu'à la réforme de 2006, il ne créait pas de droit mais déterminait des orientations. Cependant, il fixe toujours des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il doit être compatible avec le SDAGE. Le périmètre et le délai dans lequel il est élaboré sont déterminés par le SDAGE ; à défaut, ils sont arrêtés par le ou les préfets, le cas échéant sur proposition des collectivités territoriales intéressées.

§2. L'expérimentation du SAGE Drôme

Le SAGE Drôme était un outil expérimental lors de son élaboration puisqu'il s'agit du premier SAGE de France (A). Il pose des mesures de gestion douce de la rivière (B).

A. Le premier SAGE de France

L'expérimentation du premier SAGE de France passe non seulement par une innovation juridique mais aussi par une innovation institutionnelle.

1. Une innovation juridique

En 1992, la loi sur l'eau crée les SAGE, pour une gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Le bassin de la Drôme, dont les acteurs sont déjà mobilisés depuis 1982 autour de la rivière afin de pourvoir à sa préservation, est choisi comme site expérimental pour la mise en place du premier SAGE en France, d'où l'innovation juridique.

Ainsi, le SAGE Drôme a servi d'exemple aux autres SAGE élaborés par la suite.

2. Une innovation institutionnelle

C'est la Communauté de communes du Val-de-Drôme (CCVD) qui est chargée, dans les mêmes conditions que pour le premier contrat de rivière, c'est-à-dire par voie conventionnelle au nom des autres intercommunalités de la vallée, de piloter le SAGE Drôme. Il est ainsi élaboré de 1991 à 1997 par la CCVD qui préfigure à titre expérimental la C.L.E mise en place

par le décret d'application de 1994 de la loi sur l'eau de 1992, soit deux ans après la création des SAGE, d'où l'expérimentation institutionnelle. Un périmètre est arrêté en 1993.

Sur le bassin versant de la Drôme, le SAGE est devenu un instrument fondamental et central dans l'enjeu de protection et de gestion de la rivière. C'est ce document qui a permis de concentrer les efforts sur ces enjeux.

B. Une gestion douce de la rivière

S'appuyant sur les enjeux définis dans le premier contrat de rivière et les résultats de nombreuses études complémentaires, le SAGE Drôme est approuvé par arrêté préfectoral le 30 décembre 1997, quelques mois après l'approbation du SDAGE, document de cadrage à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée et Corse.

Les orientations du SAGE Drôme retiennent six priorités :

La première vise à permettre la restauration d'un fonctionnement naturel des rivières, qui souffrent d'un déficit en eau et en sédiment entraînant de nombreux dérèglements (Gestion quantitative).

La deuxième cherche à poursuivre l'amélioration de la qualité des eaux à la hauteur des exigences des usages (baignade, eau potable) et des milieux (aquifères patrimoniaux), (Gestion qualitative).

La troisième tend à préserver et à restaurer les milieux aquatiques remarquables. Le but est de protéger les espaces pour maintenir les espèces, tout en conciliant les différents usages de l'eau et des milieux aquatiques.

La quatrième œuvre pour une prévention efficace des risques en informant les populations et en protégeant les zones vulnérables.

La cinquième pense la gestion de l'eau en termes d'aménagement du territoire : partager la ressource pour pérenniser les usages, de loisirs en particulier, (incision et risques liés à l'eau, risque d'inondation).

La sixième vise, enfin, à renforcer la gestion totale et concertée de l'eau à l'échelle du bassin versant par la mise en œuvre et le suivi du SAGE (pilotage, portage).

Le but du SAGE est ainsi d'initier une nouvelle manière de « vivre avec » et non plus « contre » la rivière. Il privilégie alors les méthodes dites « douces ».

Il préconise donc une gestion prudente et concertée du cours d'eau dans un souci omniprésent d'intervention douce inscrite dans la durée.

Cependant, la révision du SAGE consacre un renforcement de la protection (section 2).

Section 2 : La révision du SAGE

Le SAGE est un outil de planification renforcé par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (§1). Les sous-bassins dotés d'un SAGE doivent donc entamer une procédure de révision afin de satisfaire à plusieurs objectifs, comme le démontre le cas de la Drôme (§2).

§1. Une révision imposée par la LEMA

Institué par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le SAGE est renforcé par la LEMA de 2006 et son décret d'application du 10 août 2007⁹³. En effet, pour tenir compte des changements induits par la DCE dans le domaine de l'eau, la France a adopté une nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006, qui apporte des modifications en termes de contenu (A), de portée juridique (B) et de procédure d'élaboration des SAGE (C).

A. Le contenu

Le contenu du SAGE a évolué dans le sens d'un renforcement, en le composant de deux documents, un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) et un règlement, qui seront analysés ici, plus un troisième déjà connu en droit de l'environnement, qui ne sera donc pas étudié dans ce paragraphe⁹⁴.

1. Le PAGD

Désormais, l'article L.212-5-1 du Code de l'environnement prévoit que le SAGE, dont les conditions d'élaboration sont révisées, doit comporter un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) définissant les conditions de réalisation des objectifs mentionnés à l'article L.212-3 dudit code, notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma⁹⁵.

2. Le règlement

Selon ce même article, le SAGE doit également comporter un règlement⁹⁶. Ce règlement a un champ d'application précis, dont le contenu est détaillé à l'article R.212-47 du même code. Il peut, en effet, définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage, les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques en fonction des différentes

⁹³ Décret n°2007-1213 du 10 août 2007 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux et modifiant le code de l'environnement.

⁹⁴ La directive européenne Plans et Programmes du 27 juin 2001 soumet le projet de SAGE à une évaluation environnementale, suivant le principe que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui fixent le cadre d'autorisations ultérieures d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption. La transposition de la directive s'est faite en droit interne par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 et par le décret n°2005-613 du 27 mai 2005 qui insèrent dans le Code de l'environnement des dispositions visant notamment les SAGE en tant que documents de planification stratégique. Après un état des lieux, le SAGE doit aujourd'hui comprendre trois documents : un PAGD, un rapport environnemental et un règlement.

⁹⁵ L.212-5-1, I du Code de l'environnement.

⁹⁶ L.212-5-1, II du Code de l'environnement.

utilisations de l'eau. Cette dernière mesure concerne aussi bien des zones dans lesquelles des exploitations de type installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) visées aux articles L.511-1 et suivants du Code de l'environnement ou installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) visées aux articles L.214-1 et suivants dudit code sont implantées que des zones plus particulières telles que les zones humides d'intérêt environnemental particulier. Ce règlement peut également indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu dans le plan d'aménagement et de gestion durable, ceux qui sont soumis à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique. Toutefois, le règlement ne peut créer de droit nouveau. Il reste encadré par les dispositions légales et réglementaires, édictées au niveau national, qui lui sont supérieures.

Le règlement et le PAGD sont deux documents complémentaires. En effet, le règlement vient renforcer certains objectifs du PAGD, dits prioritaires, à travers la règle qu'il peut poser. Il s'agit donc d'un appui juridique qui vient renforcer les objectifs du PAGD.

En conséquence, malgré un contenu précis, le règlement peut désormais comporter des obligations ou des interdictions. Il s'agit là d'un renforcement non négligeable de cet outil de planification qu'est le SAGE.

Ainsi, au-delà de contenir des objectifs généraux de protection de l'eau et des milieux aquatiques, toujours visés dans le PAGD, le SAGE peut également contenir des interdictions, par le biais de son règlement. Cela va, bien évidemment, avoir des conséquences sur sa portée juridique.

B. La portée juridique

La portée juridique du SAGE est différente selon que l'on se situe au niveau de son PAGD ou de son règlement.

1. Le PAGD

Le PAGD conserve la même portée juridique que l'ancien SAGE, c'est-à-dire qu'il est opposable uniquement à l'administration dans un rapport de compatibilité⁹⁷.

a) L'opposabilité du PAGD

Le PAGD est opposable à l'administration et non aux tiers. Sa portée est donc limitée.

Ainsi, le PAGD ne crée pas de droit, mais reste opposable aux administrations (Etat, collectivités territoriales, etc.). En effet, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, les documents d'urbanisme et les schémas départementaux de carrières doivent être compatibles avec ses dispositions.

⁹⁷ Article L.212-5-2 alinéa 2 du Code de l'environnement.

b) La compatibilité du PAGD

Le PAGD s'impose dans un rapport de compatibilité aux décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, les documents d'urbanisme et les schémas départementaux de carrières. Ce rapport implique une « absence de différence importante » ou une « absence de contradiction majeure » entre les normes confrontées. Il ressort de ce rapport l'idée selon laquelle les « options fondamentales »⁹⁸ du plan ou son « esprit » ne doivent pas être remis en cause. Il s'agit, en réalité, d'un rapport de « non contrariété » entre le PAGD et la décision en cause.

En conséquence, une certaine marge d'appréciation est laissée à l'administration, lorsqu'elle édicte ses décisions, ainsi qu'au juge, lorsqu'il doit juger un litige dans lequel est mise en cause la compatibilité d'une décision administrative avec le PAGD.

2. Le règlement

La LEMA a innové tant sur l'opposabilité du règlement que sur le principe de conformité qui lui est associé. Par suite, ce règlement va s'insérer dans le contentieux.

a) L'opposabilité du règlement

Lorsque le schéma a été approuvé et publié, il est prévu à l'article L.212-5-2 alinéa 1 du Code de l'environnement que le règlement ainsi que les documents cartographiques qui l'assortissent sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L.214-2 dudit code.

La portée juridique a donc évolué. En effet, c'est dans ce règlement que le SAGE puise le renforcement de sa valeur juridique. Ainsi, à la question de savoir à qui s'adresse le règlement, la réponse est innovante : le règlement est opposable aux tiers et non plus seulement à l'administration. Il en résulte donc que les destinataires du règlement sont nombreux puisqu'il s'agit des opérateurs assujettis à police de l'eau et des milieux aquatiques (IOTA), des opérateurs assujettis à la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et, finalement, de tous les opérateurs de l'eau et des milieux aquatiques. Enfin, à la question de savoir de quelle manière le règlement s'adresse aux tiers, là encore la réponse est innovante puisqu'il s'impose aux décisions administratives prises dans le domaine de l'eau dans un rapport de conformité, lequel est beaucoup plus exigeant que celui de compatibilité.

b) La conformité du règlement

Le règlement s'inscrit dans un rapport de conformité. Il en résulte que ce règlement s'impose dans un rapport de conformité aux décisions administratives prises dans le domaine de l'eau. La notion de conformité implique un strict respect des dispositions du règlement ou une

⁹⁸ René CHAPUS, *droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^e édition, 2001.

absence de différence entre les normes confrontées. Le rapport juridique s'avère donc plus exigeant que celui de compatibilité puisqu'il implique une « stricte identité »⁹⁹ entre les normes confrontées. En conséquence, aucune marge d'appréciation n'est laissée à l'administration, lorsqu'elle édicte ses décisions, ni au juge, lorsqu'il doit juger un litige dans lequel est mise en cause la conformité d'une décision administrative avec le règlement.

Le règlement constitue donc un renforcement important de la portée juridique du SAGE avec l'instauration de sanctions administratives et pénales en cas de non respect des règles qu'il édicte¹⁰⁰. Par ailleurs, selon la circulaire du 21 avril 2008 relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux¹⁰¹, les services de police de l'eau seront les premiers concernés par l'application du règlement du SAGE, que ce soit pour l'instruction des procédures loi sur l'eau que pour le contrôle des règles édictées.

c) Le contentieux relatif au règlement du SAGE

Par suite, cette nouvelle portée juridique du SAGE va avoir des conséquences au niveau du contentieux. En effet, en raison de son nouveau caractère directement opposable aux tiers, le règlement du SAGE va devenir un outil juridique contraignant, faisant grief. Il devient donc source de contentieux ou, au contraire, un atout contentieux.

Dans le cas où il serait source de contentieux, le règlement pourra se voir annuler, dans les conditions et délais du recours pour excès de pouvoir, s'il présente des vices de légalité interne ou externe. Il pourra même se voir écarter par le juge au-delà de ces délais si une exception d'illégalité est soulevée à son encontre, comme tout acte administratif.

Dans le cas où il serait un atout contentieux, le règlement du SAGE pourra être invoqué pour faire annuler des décisions administratives, de type arrêté préfectoral, ou actes individuels, dès lors qu'il s'agit d'installations, ouvrages, travaux ou activités relevant de la nomenclature eau, qui ne seraient pas conformes à ses règles.

C. La procédure d'élaboration

La procédure d'élaboration du SAGE est modifiée par la LEMA afin de clarifier cette procédure. Les différentes étapes de l'élaboration sont ainsi remodelées et le SAGE se trouve un peu plus subordonné au SDAGE et obligatoire.

1. La procédure clarifiée

Le SAGE a vu sa procédure modifiée par la LEMA de 2006 et son décret d'application du 10 août 2007. Ces précisions, insérées dans le Code de l'environnement aux articles R.212-26 à R.212-47, clarifient les procédures d'élaboration et de mise à jour des SAGE en tant que

⁹⁹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^e édition, 2001.

¹⁰⁰ Article L.216-1 du Code de l'environnement concernant les sanctions administratives et article R.212-48 du Code de l'environnement concernant les sanctions pénales.

¹⁰¹ Annexe 9.

documents d'orientation et de planification de la politique de l'eau afin de permettre une meilleure mise en œuvre de la DCE.

Une circulaire du 21 avril 2008 relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux¹⁰² précise ce nouveau dispositif et présente un guide de procédure pour l'élaboration des SAGE « deuxième génération ». Ainsi, « les SAGE permettent désormais de faire intégrer dans les politiques locales et d'aménagement du territoire les enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques du bassin versant. Le SAGE constitue ainsi un outil privilégié pour répondre localement aux objectifs de la DCE et assurer une gestion concertée de la ressource en eau ». Sont notamment détaillés les conditions de délimitation du périmètre couvert par les SAGE, le rôle de la commission locale de l'eau, l'élaboration et le contenu du SAGE, sa portée juridique et les conditions de sa révision.

Les SAGE approuvés selon les dispositions en vigueur antérieurement à la LEMA doivent être complétés pour respecter les nouvelles obligations, ce qui est le cas du SAGE Drôme qui est entré en révision. L'arrêté d'approbation doit être pris avant le 30 décembre 2011.

2. Les étapes procédurales

Le projet de SAGE est établi par la CLE, représentant les divers acteurs du territoire, qui le soumet pour avis simple aux organes intéressés (conseils généraux, régionaux, chambres consulaires, communes et leurs groupements compétents, l'établissement public territorial de bassin s'il existe ainsi que le comité de bassin intéressé).

Puis, il est soumis à enquête publique. Cet aspect constitue une innovation de la LEMA car, jusqu'alors, une simple consultation du public, c'est-à-dire une mise à disposition du public en fin de procédure d'élaboration, était prévue. L'enquête publique, située plus amont dans la procédure d'élaboration, va permettre une prise en compte plus efficace des observations formulées par les habitants ou associations, par exemple, intéressés par le projet.

Enfin, le SAGE est approuvé par le préfet dont l'arrêté d'approbation est publié. Le SAGE est ensuite tenu à la disposition du public.

3. La mise en compatibilité du SAGE avec le SDAGE

La loi de 2006 subordonne un peu plus le SAGE au SDAGE en édictant un délai d'élaboration et de mise en compatibilité de trois ans suivant la mise à jour du SDAGE¹⁰³. Ainsi, tous les SAGE approuvés devront être compatibles ou rendus compatibles pour fin 2012 avec les SDAGE, qui eux seront arrêtés fin 2009.

4. Un SAGE obligatoire

Il est intéressant de noter que, désormais, l'élaboration d'un SAGE sera imposée chaque fois que cela s'avèrera nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par le SDAGE, alors qu'avant la LEMA, l'institution des SAGE était facultative et dépendait de la volonté des acteurs locaux de s'en doter.

¹⁰² Annexe 9.

¹⁰³ Article L.212-3 du Code de l'environnement.

En conséquence, le renforcement de cet outil de planification est réel, bien qu'il ne crée pas de droit nouveau. Il s'en suivra donc une amélioration de la protection juridique du cours d'eau contenu dans son périmètre.

§2. La révision du SAGE Drôme

Le SAGE Drôme, document central du bassin versant drômois, est entré en révision depuis l'été 2008. La révision doit être réalisée pour 2010 et le SAGE doit être rendu compatible d'ici 2012 avec le SDAGE. Cette révision a un but (A) et, dans le cas de la Drôme, une certaine particularité (B). Il sera donc intéressant de faire un point sur l'état d'avancement de la procédure de révision (C).

A. Le but de la révision

Le but de cette révision est non seulement de réactualiser les objectifs de protection en fonction des actions déjà réalisées et des nouveaux enjeux du bassin mais aussi de prendre en compte l'évolution du cadre réglementaire.

Approuvé en 1997, le SAGE Drôme a plus de dix ans. La démarche de mise en place d'une gestion de la rivière a, quant à elle, plus de vingt ans. Entre cette prise de conscience et aujourd'hui, beaucoup d'actions ont été réalisées et ont conduit à améliorer réellement la situation du bassin. Il est donc temps de réactualiser les objectifs de protection de la rivière.

D'un point de vue réglementaire, la DCE et le SDAGE donnent des objectifs clairs de bon état à atteindre en 2015. De plus, la LEMA renforce entre autre le contenu du SAGE. Il est donc primordial de réviser le SAGE et en particulier le SAGE Drôme afin de satisfaire aux exigences légales et réglementaires qui sont plus protectrices du cours d'eau et qui assurent une meilleure efficacité sur le plan pratique de l'outil juridique qu'est le SAGE.

B. La particularité de la révision

La particularité de la révision du SAGE Drôme tient non seulement de son caractère précurseur mais aussi structurant.

La direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement a mis en place un groupe de travail impliquant les agences de l'eau pour proposer une démarche de révision de SAGE à partir de 2008. Mais là encore, le territoire de la Drôme est précurseur et va être contraint d'élaborer son propre modèle, de construire ses propres solutions. Cette première expérimentation de révision du SAGE est assurée par le SMRD.

Sous l'impulsion de la région Rhône-Alpes, la Communauté de Communes du Val-de-Drôme, la Communauté de Communes du Crestois, la Communauté de Communes du Pays de Saillans et la Ville de Crest se sont associées dans une démarche de projet pour porter les intérêts de leur territoire à une échelle pertinente et porteuse d'une réalité économique et sociale¹⁰⁴. En parallèle, mais aussi en interaction, le travail, conduit actuellement sur le bilan du SAGE Drôme et du contrat de rivière Drôme Haut Roubion, doit permettre d'aboutir à la

¹⁰⁴ Contrat de développement Rhône-Alpes CDRA, 2005.

formulation de nouvelles orientations à retenir dans le cadre de la révision du SAGE et de leur traduction opérationnelle dans le cadre d'un contrat de rivière¹⁰⁵. C'est l'occasion de faire du SAGE un élément structurant et porteur du projet de territoire, renforçant la prise en compte de son identité et construisant une image commune autour de la rivière qui le traverse et qui constitue sa colonne vertébrale. Le SAGE doit également promouvoir une vision de l'intérêt collectif dans l'aménagement autour de la rivière Drôme, en donnant la priorité aux nouveaux enjeux émergents comme l'alimentation en eau potable ou le risque inondation, et renforcer les dispositifs de mobilisation et de concertation autour des usages et des enjeux multiples de la rivière.

C. L'avancement de la procédure de révision

La révision du SAGE Drôme s'est organisée en trois points : la concertation au sein des commissions thématiques, la validation des objectifs du SAGE et l'enquête publique.

1. Les commissions thématiques

La phase de concertation s'est organisée en quatre commissions thématiques qui ont travaillé sur leurs problématiques. Il s'agissait de la commission « usages agricoles et industriels », de la commission « usages domestiques », de la commission « usages biophysiques » et de la commission « usages partagés ». Une cinquième commission thématique, commission « observatoire », a été mise en place en avril 2009 à la demande du conservateur des Ramières.

Chaque commission thématique est composée d'un président, d'un vice-président et d'experts. Les deux premiers sont élus alors que les troisièmes sont désignés par les membres de la commission considérée.

Le rôle de chaque commission est de débattre sur les problématiques les concernant et de proposer à la CLE des objectifs à mettre en œuvre dans le cadre du SAGE.

2. La validation des objectifs du SAGE

Le choix final des objectifs du SAGE a été validé en CLE plénière le 6 juillet 2009, seul organe habilité à valider les objectifs. Si les différentes commissions thématiques ont travaillé en petit comité sur leurs problématiques, il était capital de garder une vision d'ensemble au niveau de la CLE, réel lieu de concertation. Des CLE plénières se sont ainsi régulièrement organisées tout le long de la période de concertation de façon à ce que tous les acteurs aient

¹⁰⁵ Suite à la révision actuelle du SAGE Drôme, un nouveau contrat de rivière devrait être élaboré. Il permettra de réaliser d'autres actions au bénéfice de la rivière et de ses usagers. Il faut bien distinguer le SAGE et le contrat de rivière. En effet, cette distinction renvoie à la façon et à l'ordre de la révision du SAGE et de la conception du nouveau contrat. Dans ce cadre et contrairement à ce qui s'est passé au cours des années 90, la logique veut que le SAGE, qui est un document d'orientation, soit conçu en amont du contrat, qui est un document de traduction opérationnelle des orientations du SAGE et de programmation des actions en découlant. Ce qui n'empêche d'ailleurs pas que ces documents doivent être conçus dans le cadre des mêmes groupes de travail, là encore pour ne pas alourdir la mécanique, mais validés chacun par les instances concernées. Pour la révision du SAGE, c'est cet ordre qui va être respecté : le contrat de rivière devrait découler du nouveau SAGE.

une vision d'ensemble de ce qui se dessine pour le bassin versant. Les documents finaux seront validés également en CLE plénière.

3. L'enquête publique

Une enquête publique doit être faite sur l'ensemble du dossier après rédaction du projet du SAGE en cours actuellement. Même si le SAGE Drôme existe, ces modifications induisent un travail de rédaction conséquent. Il ne s'agira donc pas d'une simple mise à jour des objectifs, mais bien d'une refonte qui ne permettra pas de réutiliser plus du tiers du document actuel.

En conclusion, le renforcement des instruments de planification va permettre une protection des cours d'eau plus durable par le biais des outils de gestion qu'ils mettent en place. Les réformes mettent donc l'accent sur la prévention. Néanmoins, l'intégration au contentieux du règlement du SAGE va garantir une sécurité juridique de la protection du cours d'eau lorsque les moyens préventifs n'auront pas été suffisants.

En outre, la gestion des cours d'eau tend à s'inscrire dans la durée grâce à la « gouvernance de l'eau » (Titre 2).

TITRE 2 : LA « GOUVERNANCE DE L’EAU »

La « gouvernance de l’eau » est un concept légal né de la LEMA de 2006. En effet, le titre IV de ladite loi s’intitule « Planification et gouvernance ». Cette gouvernance apparaît ainsi comme un concept non seulement novateur (Chapitre 1) mais aussi nécessaire (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : UN CONCEPT NOVATEUR

La « gouvernance de l’eau » peut être qualifiée de concept novateur eu égard à deux éléments, à savoir, la réforme des institutions liées à l’eau (section 1) et la création de nouveaux organes (section 2).

Section 1 : La réforme des institutions liées à l’eau

Les institutions qui œuvrent dans le domaine de l’eau ont vu aussi leur composition (§1) que leurs compétences (§2) réformées.

§1. La composition

Au titre de la réforme de la composition des institutions liées à l’eau, le comité de bassin (A) et la commission locale de l’eau (B) peuvent être retenus.

A. Le comité de bassin

Appelé « Parlement de l’eau », le comité de bassin est de l’institution de base de la gestion territorialisée¹⁰⁶. Sa composition a évolué au cours des interventions législatives successives, notamment en prenant en considération le rôle renforcé des structures intercommunales. Le rôle des comités de bassin est renforcé par la DCE. La LEMA conforte cette orientation.

En effet, la LEMA a modifié sa composition afin d’intégrer au mieux les usagers ou les associations agréées de protection de l’environnement actifs sur le terrain. La composition de du comité de bassin est donc la suivante : pour quarante pour cent, d'un premier collège composé de représentants des conseils généraux et régionaux et, majoritairement, de représentants des communes ou de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau ; pour quarante pour cent, d'un deuxième collège composé de représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées et enfin pour vingt pour cent, d'un troisième collège composé de représentants de l'Etat ou de ses établissements publics concernés.

¹⁰⁶ Article L.213-8 du Code de l’environnement.

B. La CLE

La gestion locale de l'eau implique des acteurs par sous-bassin. Le droit de l'eau fait ainsi apparaître la commission locale de l'eau (CLE). Jusqu'à la LEMA, il existait les communautés locales de l'eau créées dans le cadre d'un sous-bassin dès l'élaboration du SAGE. Le législateur supprime cette institution qui n'a d'ailleurs jamais existé sur le bassin versant drômois. Cependant, il renforce le rôle des établissements publics territoriaux de bassin créé par loi de 2003 sur les risques afin d'améliorer la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau.

Mais ce qui paraît le plus intéressant, c'est la réforme, par la LEMA, de la composition de la commission locale de l'eau, alors instituée par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, qui apparaît plus adaptée à la gestion locale de l'eau¹⁰⁷.

En effet, la CLE est désormais composée pour moitié d'élus locaux, pour un quart d'usagers et pour un quart de représentants de l'Etat dans le département. En conséquence, les acteurs les plus à même d'agir sur la rivière sont les mieux représentés puisque les élus locaux et les usagers représentent les trois quarts des membres de la CLE.

La CLE instituée sur le bassin versant drômois est composée, aujourd'hui, de cinquante-quatre membres suite à la modification de sa composition par l'arrêté préfectoral n°08-5123 du 20 novembre 2008.

§2. Les compétences

Au titre de la réforme des compétences des institutions œuvrant dans le domaine de l'eau, le comité national de l'eau (A), le comité de bassin (B) et l'Agence de l'eau (C) peuvent être retenus.

A. Le comité national de l'eau

Institué par la loi de 1964 et placé auprès du Premier ministre, le comité national de l'eau¹⁰⁸ est chargé de formuler des avis. Avec la LEMA, il a désormais pour mission, en plus de donner son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins, de donner son avis sur tout problème commun à deux ou plusieurs bassins ou groupements de bassin. Le problème est donc traité de manière globale ce qui est une amélioration.

De plus, la LEMA impose certaines consultations. C'est le cas pour les programmes des Agences (L.213-8-1 C.env), la détermination de certains critères de mise en œuvre des redevances (L.213-14-1 C.env) et pour la mise en œuvre de certaines décisions ou projets (L.213-1, 4° C.env).

¹⁰⁷ Article L.212-4 du Code de l'environnement (Cf. Supra).

¹⁰⁸ Le comité national de l'eau est composé d'un ensemble de représentants de l'Etat et ses établissements publics, ainsi que de parlementaires, de présidents de comité de bassin, des représentants des collectivités territoriales et d'usagers, de personnalités qualifiées. Il doit se réunir au moins une fois par an.

B. Le comité de bassin

Les compétences du comité de bassin ont évolué au cours des interventions législatives successives, notamment par le biais de l'intervention de la planification dans le domaine de l'eau. Le rôle des comités de bassin est renforcé par la DCE. La LEMA conforte cette orientation.

En effet, le comité de bassin est doté de compétences structurelles quant à la gestion de l'eau sur son périmètre d'intervention. Ses compétences ont été étendues dans le cadre de la transposition de la DCE, notamment au regard du suivi de la gestion avec un véritable programme¹⁰⁹. Désormais, le comité de bassin « définit les orientations de l'action de l'Agence » dans le cadre des orientations parlementaires¹¹⁰.

Enfin, dans le cadre des textes en vigueur, il détermine la politique de l'eau sur son territoire, que le SDAGE précisera.

C. L'Agence de l'eau

L'Agence de l'eau est un établissement public de l'Etat à caractère administratif, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. L'Agence de l'eau est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'Environnement. Chaque Agence est administrée par un conseil d'administration dont le président est nommé par décret, le directeur étant nommé par le Premier ministre.

Les compétences de l'Agence ont été profondément réformées par la LEMA. Son intervention est conditionnée par deux éléments majeurs. D'une part, elle est chargée d'appliquer les mesures et orientations de la politique de l'eau en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques¹¹¹. D'autre part, elle doit les inscrire dans le cadre des orientations prioritaires fixées par le Parlement de 2007 à 2012¹¹². Ces dernières sont déterminées en douze points. Il s'agit notamment de la réalisation des objectifs des SDAGE en application de la DCE, ainsi que des SAGE, de la contribution à la gestion quantitative, avec à la fois la gestion des crues et un accroissement de la réserve de stockage, de la préservation des milieux aquatiques, de l'aide financière des démarches contractuelles et de la conduite ou du soutien à la coopération internationale.

La LEMA a donc intégré les principes de gestion équilibrée et économe de la ressource en eau au sein de la compétence des Agences de l'eau, dans un souci de cohérence entre la mise en œuvre des SDAGE/SAGE et l'objectif de protection.

Enfin, le rôle des agences de l'eau apparaît tant au regard des ressources que des dépenses. En effet, elles perçoivent des ressources. Ces dernières sont constituées de redevances, entre

¹⁰⁹ Article L.212-1-II du Code de l'environnement relatif aux SDAGE.

¹¹⁰ Article D.213-23 du Code de l'environnement.

¹¹¹ Article L.213-8-1 du Code de l'environnement.

¹¹² Article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

autres, telles que définies par les articles L.213-10 et suivants du Code de l'environnement. Si le législateur a déterminé les conditions générales d'application des redevances, pour celles dues par les secteurs industriel et agricole, elles disposent d'un pouvoir discrétionnaire significatif.

Concernant, pour finir, les interventions financières des Agences, elles sont diversifiées en termes d'affectation. En effet, elles apportent des concours financiers directement ou indirectement aux personnes publiques ou privées pour tendre à la réalisation d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques¹¹³. Elles assurent également financièrement le fonctionnement de l'ONEMA par une contribution plafonnée à 108 millions d'euros par an. Elles participent aussi financièrement à l'élaboration des SAGE, ce qui implique la mise en œuvre d'un circuit financier complémentaire, tout en clarifiant les moyens pour ce faire. Elles participent enfin à l'élaboration et au financement des démarches contractuelles telles que les contrats de rivière. Si le législateur impose un contrôle sur leurs actions en exigeant un état des recettes et des dépenses qui sera communiqué pour être annexé chaque année au projet de loi de finances¹¹⁴, il ne détermine pas les conditions d'une réelle transparence de leurs interventions. Ainsi, il serait judicieux de mettre en œuvre quelques indicateurs environnementaux afin de suivre et d'évaluer la pertinence des prélèvements et des financements.

En outre, la création de structures consacre la qualification de concept novateur (section 2).

Section 2 : La création de nouveaux organes

La LEMA crée l'ONEMA (§1) et le comité permanent des usagers du système d'information sur l'eau (§2).

§1. L'ONEMA

L'article 88 de la loi propose la création de l'ONEMA dans une nouvelle rédaction de la section II du Chapitre III du Titre I du Livre II du Code de l'environnement. Ces dispositions figurent aux articles L.213-2 et suivants dudit code. La LEMA remplace ainsi le conseil supérieur de la pêche créé en 1941 par l'ONEMA. Il s'agit d'un établissement public administratif placé sous la tutelle de l'Etat représenté par le ministre chargé de l'Environnement. Il convient donc d'analyser sa composition (A) avant de voir en quoi ses compétences sont renforcées par rapport à celles du conseil supérieur de la pêche (B).

A. La composition

L'ONEMA est composé d'un conseil d'administration dont le directeur est nommé par le ministre chargé de l'Environnement qui se réunit au moins deux fois par an. Il comprend trente deux membres réunis en sept collèges dont dix représentants de ministères différents, les directeurs des Agences de l'eau et un représentant des offices de l'eau, six représentants des collectivités territoriales et six membres du collège des usagers siégeant au Comité

¹¹³ Article L.213-9-1-I du Code de l'environnement.

¹¹⁴ Article L.213-9-1 du Code de l'environnement.

national de l'eau, un représentant de la Fédération nationale de la pêche et des milieux aquatiques et deux représentants du personnel de l'établissement. Les acteurs locaux sont donc bien pris en compte. Le conseil d'administration délibère notamment sur les orientations de la politique, le programme pluriannuel ainsi que les mesures d'application techniques et financières. Un rapport annuel de ses activités est présenté au Parlement. De plus, il est composé d'un conseil scientifique qui assiste l'ONEMA dans la définition de sa politique scientifique et assure l'évaluation de ses activités dans ce domaine.

B. Les compétences

Les compétences de l'ONEMA sont renforcées par rapport au CSP. Il joue désormais un rôle dans la police de l'eau.

1. Le renforcement des compétences

L'ONEMA a des compétences renforcées par rapport au conseil supérieur de la pêche qu'il remplace. En effet, il a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole. Pour exercer cette mission, il participe à la connaissance, la protection et la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques ainsi que de leur faune et de leur flore, et contribue à la prévention des inondations. Il est également doté de compétences techniques de coordination et d'appui notamment en matière d'élaboration de la réglementation, de coordination des programmes de l'état des eaux et d'analyse des incidences des activités sur le milieu et de l'approche économique des usages de l'eau. Le lien avec les institutions de l'Etat est prévu puisqu'il doit apporter son appui aux services de l'Etat, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques. L'ONEMA pourrait ainsi devenir une institution pilote pour les services de l'Etat mais, le Parlement ayant fixé des actions prioritaires aux Agences de l'eau et des limites à ses moyens, cette institution risque de devenir un simple prestataire de service, dont l'intérêt sera de pouvoir coordonner un ensemble d'informations voire d'actions.

2. Le rôle dans la police de l'eau

Sur le bassin versant de la Drôme, l'ONEMA est institué depuis 2006-2007 et se place au sein de la mission interservices de l'eau (MISE). La MISE comprend ainsi l'ONEMA, la DDAF et la DDE. Ces derniers jouent un rôle dans la police de l'eau. En effet, la police de l'eau est assurée par l'Etat. Elle relève du Ministre chargé de l'environnement. Cependant, elle est exercée localement par le préfet du département qui fait appel aux services déconcentrés de plusieurs ministères. Il s'agit des DDE, chargées de la police de l'eau des cours d'eau domaniaux non navigables, celle des cours d'eau domaniaux navigables étant confiée aux services de navigation, ou encore des DDAF en ce qui concerne la police des cours d'eau non domaniaux ou aussi des directions départementales pour les affaires sanitaires et sociales (DDASS) qui contrôlent la qualité des eaux brutes destinées à l'eau potable ainsi que la qualité des eaux distribuées. Sur le plan régional, interviennent également les directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN). En outre, les agents de l'ONEMA sont assermentés. Ils sont donc habilités à constater les infractions à la législation sur l'eau, essentiellement à la loi pêche de 1984, à la loi de 1992 et à la LEMA de 2006, ainsi qu'à sanctionner les contrevenants par des amendes. Leur rôle va donc s'accroître avec l'instauration du règlement du SAGE dont le

respect devra être garanti par la police de l'eau, sous peine de sanctions pénales notamment¹¹⁵.

§2. Le comité permanent des usagers du système d'information sur l'eau

La LEMA renforce les possibilités d'intervention des usagers. Elle crée en particulier un système d'information des usagers de l'eau sous la forme d'un comité, codifié à l'article D.213-10 du Code de l'environnement relatif au comité permanent des usagers du système d'information sur l'eau, par référence à l'article L.213-2 dudit code. S'il peut intervenir lors des enquêtes publiques, c'est essentiellement sous forme associative que l'intervention citoyenne est caractérisée. Au nombre des acteurs de l'eau, les usagers constituent aussi un groupe de référence. Mais la terminologie recouvre une certaine ambiguïté car cette catégorie concerne aussi bien des associations de consommateurs ou des propriétaires que des acteurs économiques (agriculteurs, irrigants, hydroélectriciens, ...).

Cette intervention de la société civile s'inscrit dans le cadre d'une double exigence. D'une part, elle résulte de l'objectif d'assurer le respect de la protection de l'environnement en intégrant les préoccupations de santé publique. D'autre part, elle constitue un élément du principe de participation tel que défini par l'article 10 de la Déclaration de Rio et mis en œuvre par la Convention d'Aarhus ainsi que par l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2005, caractérisé en droit de l'environnement par la nécessité d'être informé et de pouvoir s'informer, de participer à la prise de décision et d'accéder à la justice. Elle concerne également l'obligation d'intervenir car, comme le précise l'article 2 de la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2005, « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Le citoyen peut ainsi participer seul à la gestion de l'eau en tant qu'utilisateur des services ou par ses interventions sur les écosystèmes (urbanisation, aménagements divers).

En conclusion, la LEMA a d'avantage pris en compte les intérêts locaux dans la composition des différentes structures liées à l'eau. De plus, en renforçant leurs compétences, la protection des cours d'eau s'en trouve améliorée. C'est en cela que l'on peut dire qu'une véritable « gouvernance de l'eau » existe en droit et qu'il ne s'agit plus uniquement d'un concept politique.

Au-delà de son caractère novateur, la « gouvernance de l'eau » s'avère être un concept nécessaire (Chapitre 2).

¹¹⁵ Voir supra.

CHAPITRE 2 : UN CONCEPT NECESSAIRE

La « gouvernance de l'eau » est un concept nécessaire car il s'exprime au niveau local, au plus près des enjeux de protection et de gestion des cours d'eau. Cet aspect se révèle sur le bassin versant drômois tant dans la résolution des conflits d'usages (section 1) que dans la construction d'une conscience de bassin (section 2).

Section 1 : La résolution des conflits d'usage

Dans le bassin versant de la Drôme, il existe différents types de conflit d'usage (§1). En la matière, le contentieux est inexistant (§2). Cela peut être surprenant mais ce phénomène s'explique par l'existence de rapports de médiation entre usagers qui, jusque-là, semblent être pérennes (§3). Il demeure, cependant, des conflits entre l'amont et l'aval du bassin versant, non encore solutionnés aujourd'hui (§4).

§1. L'existence de conflits d'usages

Les conflits d'usage sont liés à l'irrigation, aux besoins en eau potable, aux besoins en eau des sites NATURA 2000, aux loisirs. Ils portent plus sur les conflits entre type d'usagers tels que les irrigants et les écologistes, les canoéistes et les baigneurs, les baigneurs et les pêcheurs.

Pourtant, c'est le SAGE qui a permis de faire entendre les attentes des différents usages au même niveau que l'agriculture (pêcheurs, tourisme, riverains, protection des milieux, ...).

De plus, l'instauration du « débit réservé » a relativement résolu ces problèmes d'usages, sur le plan quantitatif de la ressource. Il est, de manière générale, respecté par les irrigants. Les conflits sont également beaucoup moins vifs qu'avant l'instauration de cet outil.

Enfin, la gouvernance locale, au sein de la CLE, a généré la résolution de certains problèmes, à l'amiable. En effet, le débat contradictoire se tient sous l'œil des différentes forces en présence, à savoir les différents usagers de l'eau, les élus locaux et l'administration qui est la responsable de l'application de la loi. Il s'agit donc d'une forme de conciliation permanente. C'est l'un des outils les plus aboutis dont dispose la Drôme. A ce titre, le SAGE, lors de son élaboration et encore aujourd'hui, a facilité les discussions entre les différents utilisateurs de la rivière par le biais de cette gouvernance.

§2. Un contentieux inexistant

L'inexistence de contentieux en matière d'usage de l'eau résulte non seulement du règlement à l'amiable des conflits (A) mais aussi de la mise en place d'outils non contraignants chargés de réguler les différents usages (B).

A. Le règlement à l'amiable des conflits d'usages

De manière générale, les conflits d'usage sont résolus à l'amiable. Il n'y a donc, *a priori*, pas eu de conflit porté devant le juge. La CCVD a toutefois menacé une fois d'intenter une action en justice contre une entreprise qui rejetait des gravats dans la rivière. Ce conflit a eu lieu au

commencement du premier contrat de rivière au début des années 90. La CCVD avait porté plainte. Elle proposa de retirer sa plainte si l'entreprise retirait les gravats de la rivière, ce qui a été fait. En conséquence, il n'existe pas de contentieux relatif aux conflits d'usage, ceux-ci étant résolus, désormais, au sein de la CLE, à l'amiable.

B. L'autorégulation des usages de l'eau

Afin de maintenir une entente sur le terrain entre les différents usagers de la rivière, deux chartes ont été instituées.

1. La charte de bonne conduite des utilisateurs de la rivière

La charte de bonne conduite de l'utilisateur de la rivière¹¹⁶ est rédigée et largement diffusée. Elle concerne tous les utilisateurs de la rivière à l'exception des usagers agricoles. Il est, cependant, difficile de l'assimiler à une convention étant donné que les utilisateurs de la rivière ne l'ont pas signée, bien qu'elle s'applique à ces derniers.

Elle reprend, pour partie, des usages de « bon sens » tels que « respectons la tranquillité des autres » ou « ne mettons pas en danger les autres pratiquants ». Elle pourrait ainsi être comparée à une coutume dans le sens où les « règles » qu'elle édicte seront respectées parce qu'elles relèvent d'un usage pratiqué depuis un certain temps.

Mais quid de ses retombées en termes de pratiques ? En réalité, elle sert de point d'appui au garde champêtre, notamment quand la rivière est surpeuplée en été. Elle est ainsi affichée et distribuée dans un certain nombre de campings proches de l'eau. Elle constitue également un point de repère pour les élus locaux qui disposent d'un pouvoir de police. Il s'agit donc d'un document de référence pour l'action menée. En conséquence, on ne peut pas sanctionner un utilisateur de la rivière sur le fondement de cette charte qui n'a pas de valeur juridique contraignante. Elle n'a pas d'effet juridique. Cependant, on peut le sanctionner pour non respect des lois sur l'eau ou sur le fondement de la sécurité publique, ce qui est chose parfois difficile, notamment quand la rivière est saturée en été. Dans tous les cas, cette charte, malgré son absence de force juridique contraignante, fonctionne grâce à l'autorégulation qu'elle implique. En effet, parce qu'elle instaure notamment des règles de priorité dans la rivière selon un système horaire, les différents corps d'usagers font respecter leur droit vis-à-vis des autres. Et chacun sait, en se référant à la charte, s'il est oui ou non dans son droit. Et chacun sait que ces « règles » sont instituées, non pas pour punir, mais pour le bon déroulement de l'utilisation de la rivière dans lequel chacun y trouve son intérêt, d'où leur respect.

2. La charte des irrigants

Une charte des irrigants est mise en place. Il s'agit d'un accord-cadre signé en mars 2003 par les collectivités locales et les irrigants. Elle concerne essentiellement les agriculteurs exploitant et irrigant une ou plusieurs parcelles situées dans le périmètre du SAGE et

¹¹⁶ Annexe 8.

prélevant de l'eau dans la rivière Drôme ou sa nappe d'accompagnement ou bien dans un des affluents ou leur nappe d'accompagnement. L'objectif est de déterminer les possibilités d'accès à des ressources complémentaires via le réservoir des Juanons à construire ainsi que les modalités de partage de l'eau. De manière générale, les conflits d'usage diminuent grâce à cette charte et à la concertation au niveau du SAGE. Comme pour la charte des utilisateurs de la rivière, la charte des irrigants n'a pas d'effet juridique mais son respect s'impose grâce à l'autorégulation qu'elle implique entre les irrigants. Cependant, dès que de fortes sécheresses ont lieu, les conflits réapparaissent car les agriculteurs ont d'autant plus besoin de prélever de la ressource en eau pour leurs cultures alors que le niveau de l'eau est très faible. Ceci les pousse d'ailleurs à ne pas respecter le débit minimum (ou débit réservé). Cependant, il est difficile pour les services de l'Etat, et plus particulièrement pour la police de l'eau, d'identifier les agriculteurs en infraction en l'absence de dispositif de contrôle sur la ressource.

Toutefois, en règle générale, les irrigants se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient pas faire autrement que de respecter la rivière et les règles mises en place à cet effet pour pouvoir continuer leur activité.

§3. La durabilité des rapports de médiation entre usagers

On ne peut pas prédire cette durabilité. Elle dépend véritablement de l'investissement concret à la fois du monde technique et des élus locaux dans les processus de concertation et de protection de la rivière. Ainsi, dans un territoire comme la Drôme, qui a vingt ans d'actions en rivière, si à un moment donné le dispositif citoyen, c'est-à-dire le cadre de référence de la CLE, n'est plus alimenté, tout peut disparaître. Mais aujourd'hui, ce dispositif fonctionne bien et cela se démontre par l'actuelle révision du SAGE et l'élaboration du futur contrat de rivière.

§4. Le conflit d'usage amont/aval

Le conflit d'usage entre l'amont et l'aval du bassin versant de la Drôme est fondé sur différentes raisons (A). Il est toujours existant, même si, aujourd'hui, les revendications sont moins vives qu'auparavant (B).

A. Les raisons du conflit

Le conflit d'usage amont/aval résulte des nécessités de prélèvement en eau en aval dues à la présence de nombreuses terres agricoles irrigables ou irriguées¹¹⁷ alors qu'en amont il y en a beaucoup moins¹¹⁸. Mais c'est un endroit où les gens de l'aval auraient bien vu construire des retenues d'eau pour avoir de l'eau en été. En effet, deux projets de barrage en amont du bassin ont été discutés, à Crest notamment. Ces projets n'ont pas abouti. Les arguments développés

¹¹⁷ 2000 hectares irrigués.

¹¹⁸ 200-300 hectares irrigués.

par l'amont étaient qu'il se sentait pénalisé par la construction d'un tel ouvrage sur son terrain alors que cet ouvrage n'allait bénéficier, au final, qu'à l'aval¹¹⁹.

B. Des conflits latents

Les conflits d'usage entre l'amont et l'aval du bassin versant existent toujours. Cependant, ils sont beaucoup moins vifs qu'auparavant.

En effet, il y a toujours des gens en aval pour réclamer un barrage et il y a toujours des gens en amont qui sont vigilants.

On ne peut pas en conclure une absence de solidarité entre l'amont et l'aval, cela serait un propos trop général. On peut simplement dire que ce conflit dénote le fait que, malgré quinze ans d'action collective, les acteurs locaux n'ont pas réussi à totalement juguler les égoïsmes. Cependant, au regard de l'irrigation massive pratiquée à l'aval, l'opposition à la réalisation de barrages, constituée à l'amont, paraît quelque peu justifiée.

Sur le plan des choix politiques, actuellement, il n'y a plus d'argent consacré à la création d'outil de type barrage pour des cultures à rendement faible.

Sur le plan de la concertation amont/aval, elle existe bien et c'est la CLE qui constitue l'endroit idéal pour aborder les conflits.

Par ailleurs, la « gouvernance de l'eau » est un concept rendu nécessaire par la construction d'une conscience de bassin au sein du bassin versant drômois (section 2).

Section 2 : La construction d'une conscience de bassin

Sur le bassin versant de la Drôme, la conscience de bassin est née de la gestion concertée qui existe depuis longtemps sur la Drôme et ses affluents (§1). Elle tend à se généraliser par le biais d'une gestion globale des cours d'eau (§2).

§1. Une gestion concertée du cours d'eau

La gestion concertée est née sur le bassin versant drômois (A) et elle est consacrée, aujourd'hui, par la CLE (B).

A. La naissance sur le bassin versant

La gestion concertée est née sur le bassin versant drômois par le biais de la communauté de communes du Val-de-Drôme. Elle a, ensuite, été reprise par la CLE.

¹¹⁹ Retenue d'eau par le barrage, en amont, pour répondre aux besoins de l'aval.

1. La communauté de communes du Val-de-Drôme (CCVD)

La gestion concertée est née sur le bassin versant de la Drôme, avant même que la loi de 1992 n'institue les commissions locales de l'eau (CLE). En effet, la CCVD, en raison du pilotage du premier contrat de rivière et du SAGE, avait permis la réunion de l'ensemble des usagers de la rivière pour discuter des différents problèmes et revendications liés à l'eau.

2. La CLE

Aujourd'hui et depuis sa mise en place par le décret d'application de 1994, c'est la CLE qui réunit les différents acteurs locaux concernés, c'est-à-dire les collectivités locales, les usagers, les services de l'Etat et les financeurs. Elle correspond donc à la gouvernance locale voulue par la LEMA mais déjà en œuvre dans la Drôme depuis plus de vingt ans.

De plus, historiquement, la CLE a déjà quinze ans d'âge et reste composée de personnes qui travaillent pour elle depuis sa création. Ainsi, elle se légitime d'année en année non seulement parce qu'elle prouve qu'elle demeure un outil pérenne de gestion de la rivière mais aussi et surtout parce qu'elle devient de plus en plus pointue techniquement sur ces questions. Elle a également acquis ses lettres de noblesse à l'époque où la CCVD, qui gérait les contrats, avait fait du bureau de la CLE le lieu mensuel de décision d'orientation, c'est-à-dire que toutes les actions menées dans la rivière étaient décidées par le bureau de la CLE.

La raison du succès de cet organe légal est que les gens se sentent mobilisés, entendus. Ils s'investissent et trouvent solution à leurs problèmes. Cela prend d'autant plus d'importance que l'information du public est régulière, ce qui permet alors leur plus grande participation. A ce titre, sont menées de nombreuses actions en matière de communication, d'information et de sensibilisation (livre du SAGE, programme scolaire d'éducation à l'environnement, journal Inf'eau pour les acteurs locaux, Maison des Ramières destinée au grand public ainsi que le Relais Presse Locale).

Ainsi, depuis la création du SAGE, on constate une bonne interaction entre les acteurs locaux concernés (irrigants, pêcheurs, opérateurs de tourisme, gestionnaire des milieux naturels) et une réelle sensibilisation sur la protection de la rivière.

B. La consécration par la CLE

La gestion concertée est consacrée par la CLE qui développe une forme de démocratie participative de l'eau, ce qui permet d'oser l'assimilation à un « Parlement » ou « Tribunal » de l'eau.

1. Le développement de la démocratie participative de l'eau

La démocratie participative de l'eau est, aujourd'hui, encore en construction. Cependant, elle trouve son fondement dans la loi.

a) Une démocratie de l'eau en construction

La CLE permet à la société civile d'être associée à la construction du SAGE. Il en résulte que cette commission pourrait aboutir à la constitution d'une véritable démocratie locale ou du moins participative.

Cependant, il faut se méfier de l'appellation « démocratie ». Que signifie-t-elle réellement ? Les personnes présentes au sein de la CLE sont des représentants d'irrigants, d'associations de protection de la nature ou des élus locaux. Donc, ce sont des représentants locaux, certes, mais pour la plupart, ils ne sont pas élus par la population locale directement.

Il s'agit alors plus d'un outil de démocratie participative qu'un outil de démocratie locale qui permet d'associer la société et les corps intermédiaires à la rédaction d'un document qui était, jusqu'alors, essentiellement écrit par l'administration.

C'est, dans tous les cas, une nouvelle forme de démocratie car elle s'applique à un espace complètement nouveau. En effet, jusqu'à présent, la démocratie participative s'appliquait à des entités administratives (communes, cantons). La nouveauté ici est qu'elle s'applique à un espace : le bassin versant.

La nouveauté de cette gestion de l'eau par bassin versant est d'ailleurs reprise par l'Union Européenne dans la DCE. Elle vise, en effet, à promouvoir en Europe une approche des problèmes de l'eau par bassin versant. La France a donc innové dans ce domaine.

Cette pratique est une innovation fondamentale pour que la rivière soit gérée autrement.

b) Les fondements légaux de la démocratie de l'eau

La démocratie de l'eau peut trouver son fondement légal à travers deux articles.

D'une part, l'article 1 de la loi sur l'eau de 1992, codifié à l'article L.210-1 du Code de l'environnement, dispose que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, sa mise en œuvre et le développement de la ressource utilisable sont d'intérêt général ». La question de l'intérêt général est très complexe : elle est la clé de voûte de la loi sur l'eau comme de la procédure du SAGE. N'est-ce pas pourtant en son nom que les hommes ont légitimé les extractions de gravier, le tout à la rivière, l'agriculture intensive ou l'endiguement généralisé ? Si l'intérêt général est soluble dans la durée, ne faut-il pas penser un intérêt général qui ne soit plus décrété mais véritablement construit, élaboré par les protagonistes eux-mêmes. Il est donc nécessaire que chacun joue son rôle et que les décisions soient prises en étroite collaboration avec le terrain. Ainsi, le SAGE, par l'intermédiaire de la CLE, serait un véritable laboratoire de démocratie participative liée à l'eau.

D'autre part, l'article 1 de la loi de 2006, codifié à l'article L.210-1 du Code de l'environnement, dispose que « dans le cadre des lois et des règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». La reconnaissance de ce droit d'accès a été annoncée comme un préalable à la mise en place d'une « démocratie de l'eau ». La loi de 2006 tient

compte de l'impératif de participation du public en matière d'environnement. Cependant, les dispositions de la loi favorisant la participation des administrés sont éparses et risquent de ne pas paraître essentielles.

2. Vers une assimilation à un « Parlement » ou « Tribunal » de l'eau

La CLE est un lieu qui fonctionne dans la plupart des cas en recherche de consensus. Néanmoins, il est déjà arrivé des cas de demandes d'arbitrage sur l'utilisation de la rivière que ce soit entre les pêcheurs, les baigneurs et les canoéistes ou entre les naturalistes et les irrigants. C'est donc un lieu où l'on peut exprimer des conflits, des contradictions. C'est ainsi une approche de la CLE, sur le chemin du « tribunal de l'eau » qui existe à Valencia en Espagne¹²⁰. Cependant, à la différence des membres de la CLE qui sont des représentants des collectivités locales, des administrations et des usagers, le tribunal de l'eau de Valencia est composé de juges élus parmi leurs pairs. Ainsi, ce tribunal constitue une véritable innovation et, dans tous les cas, une véritable avancée vers le chemin d'une meilleure gestion de l'eau, d'autant plus qu'il a, à peu près, un millénaire.

Ce projet d'instituer un véritable « tribunal de l'eau », inspiré de celui existant en Espagne, a été discuté ou, du moins, envisagé par la CCVD. Cette dernière s'est rendue sur place à Valencia pour voir comment ce tribunal fonctionne. Mais pour le moment, ce projet n'a pas vu le jour, les priorités étant orientées aujourd'hui vers la révision du SAGE et l'élaboration du nouveau contrat de rivière.

§2. Une gestion globale du cours d'eau

La gestion globale du cours d'eau présente un intérêt indéniable (A) tendant vers une nouvelle organisation du territoire (B).

A. L'intérêt

L'intérêt d'une gestion globale du cours d'eau réside dans la prise en compte de l'ensemble des enjeux. Cette gestion permet, par suite, de concevoir le cours d'eau comme un élément de l'aménagement du territoire.

1. La prise en compte de l'ensemble des enjeux

Les enjeux présents sur le bassin versant sont aussi bien communs que spécifiques à certaines portions du bassin.

a) Des enjeux communs

L'intérêt d'une gestion globale du cours d'eau, à l'échelle du bassin versant, est vérifié puisque, par définition, le bassin versant est la « surface d'alimentation d'un cours d'eau » ou, plus précisément, « l'aire de collecte en amont d'un exutoire, limitée par le contour à l'intérieur duquel se rassemblent les eaux de pluie qui s'écoulent en surface et en souterrain vers cette

¹²⁰ Tribunal situé à Valencia en Espagne, chargé de régler les conflits de gestion de l'eau, les systèmes de gestion étant très complexes (système entièrement gravitaire : canaux et trappes à ouvrir et fermer pour que chacun ait de l'eau). Il se réunit tous les jeudis devant la Cathédrale.

sortie »¹²¹. Ainsi, c'est bien sur cette portion de territoire que les enjeux, communs à tout le bassin versant, se concentrent puisque toutes les eaux convergent en un point identifié par le cours d'eau.

Sur le bassin versant de la Drôme, ces enjeux portent, aujourd'hui, sur l'alimentation en eau potable, la maîtrise du risque inondation et le tourisme intégré notamment. En outre, un regard global doit être porté sur le fonctionnement de l'hydrosystème que constitue la Drôme et ses affluents et, plus particulièrement, sur les interactions amont/aval, les interactions eaux superficielles/ eaux souterraines, les interactions entre lit mineur et majeur et les annexes fluviales.

b) Des enjeux spécifiques

Bien que ce dispositif de gestion globale sur l'ensemble du bassin versant soit indispensable, il est important que des mesures différenciées, en fonction de situations géographiques ou d'enjeux locaux spécifiques, soient envisagées. En effet, par ce biais-là, un développement durable du territoire est possible. Par exemple, en ce qui concerne l'irrigation, l'idée a été évoquée que certaines cultures locales pourraient bénéficier d'un accès facilité à l'irrigation alors que d'autres resteraient soumises au gel existant. Pour les loisirs, le succès du SAGE et le renforcement de l'attractivité de la rivière, pouvant être source de nuisances, de dégradations de certains milieux ou encore de conflits d'usages, appellent sans doute une approche de type schéma de valorisation des activités de loisirs et de tourisme existant sur le bassin versant voisin Ardèche-Claire, permettant de définir des zones ouvertes à certains usages et d'autres non. De telles approches sont certainement pertinentes sur d'autres thèmes. Cet effort de différenciation ne doit naturellement pas déboucher sur des oppositions stériles entre groupes et doit à ce titre être mis en œuvre dans le cadre du SAGE et de ses instances.

Il semble que si les dix premières années de SAGE ont permis de partager une certaine culture de la gestion de l'eau sur le bassin versant, les efforts pour confirmer et faire vivre une véritable solidarité dans ce cadre ne doivent pas être relâchés. La mise en place de la structure de portage globale, par le biais du SMRD, doit y contribuer. En effet, le fait que le territoire de compétence de la structure porteuse corresponde exactement à celui du bassin versant va sans doute permettre de réduire certaines dissensions entre l'amont et l'aval. Par ailleurs, les modalités du transfert d'expérience acquise par la CCVD vers le SMRD doivent sans doute être précisées pour éviter toute rupture qui serait préjudiciable à la démarche et à l'appréhension qu'en ont les acteurs impliqués.

2. Le cours d'eau comme élément de l'aménagement du territoire

Il est important de noter que les habitants ont bien accueilli ces différentes démarches notamment parce qu'ils sentent qu'aujourd'hui, dans cette vallée, si l'on veut qu'il y ait de l'activité demain, il faut une vraie stratégie. Cette dernière ne peut pas consister à faire venir dans la vallée de la Drôme des usines. En revanche, cette stratégie peut, et même doit, assoir le développement économique sur le vrai potentiel du territoire. Ce potentiel est bien évidemment sa richesse naturelle, sa biomasse, son bois, son eau. Elle doit donc faire de ce

¹²¹ Eric MULLER, Stéphanie LARONDE, David Nicolas LAMOTHE, Gauthier GRIENCHE, Marie Claire DOMONT, *Glossaire DCE*, 2000.

potentiel un élément de l'aménagement du territoire, comme cela est déjà réalisé dans le domaine de la montagne.

B. Une nouvelle organisation du territoire

La nouvelle organisation du territoire, autour du cours d'eau, est permise, non seulement en raison de l'existence d'un périmètre adapté, mais aussi en raison du lien que le cours d'eau génère au sein du bassin versant.

1. Un périmètre adapté

Le bassin versant permet d'intégrer tous les acteurs concernés par la gestion de l'eau et de ne plus en exclure, à cause notamment de l'échelle restrictive du département. Cela démontre qu'il faut parfois savoir se donner des périmètres adaptés au sujet traité et ne pas chercher à trouver le périmètre qui répond à tout puisqu'il n'existe pas. D'ailleurs, la structure porteuse de la gestion de la rivière Drôme, le SMRD, couvre tout le périmètre du bassin versant ainsi que tout le périmètre du SAGE. Le SMRD est ainsi l'unique structure de bassin, ce qui dénote le chemin parcouru vers cette nouvelle organisation du territoire.

En outre, il est intéressant de noter que la rivière Drôme est contenue dans le seul département drômois, de la source à l'embouchure, ce qui facilite la gestion de la rivière et montre sa particularité. La rivière Drôme est d'ailleurs considérée comme la « colonne vertébrale » du département. Tout cela démontre que l'eau, à travers le périmètre de gestion qui lui est donné, est facteur d'organisation du territoire.

2. Un facteur de lien

La rivière Drôme a toujours eu plusieurs particularités qui en font non seulement un exemple à suivre mais aussi une rivière à part entière, spécifique. En effet, la Drôme est d'abord une rivière contenue dans un seul département, de la source à l'embouchure, ce qui n'est pas si fréquent. De plus, c'est la rivière la plus naturelle d'Europe aujourd'hui (106 kilomètres sans obstacle). Enfin, c'est une rivière qui a reçu les premières dispositions de la loi sur l'eau de 1992. Ceci lui a occasionné, en 2005, le prix international «Riverprize » obtenu en Australie, récompensant le travail continu des acteurs locaux. Il est donc intéressant de noter que la rivière Drôme, et l'eau en général, constituent un facteur de lien car elle contribue à une nouvelle organisation du territoire. Aujourd'hui, d'autres rivières en France ou en Europe sont en train de devenir des liens territoriaux très forts. En conséquence, dès lors que la question de l'eau devient extrêmement sensible, elle est fédératrice.

Ainsi, la gestion du cours d'eau, concertée et globale, a véritablement porté ses fruits : négociation des nouvelles réglementations, résolution à l'amiable des conflits d'usage de l'eau notamment. Cela démontre que la participation des personnes concernées, telles que les habitants ou les usagers par exemple, à la prise de décision ne fait pas obstacle au processus de décision. Bien au contraire, on remarque que les décisions prises dans le cadre de ce processus sont pérennes.

En conclusion, la nécessité de la « gouvernance de l'eau » apparaît primordiale pour résoudre efficacement les conflits d'usages, voire pour les enrayer. De plus, à travers cette gouvernance, tous les intérêts sont pris en compte ou, du moins, représentés. Il en résulte un réel investissement des acteurs locaux dans la protection de leur rivière, ce qui est nécessaire pour maintenir la dynamique entourant la protection du cours d'eau. Il semble donc qu'un tel concept soit en marche permettant une protection durable du cours d'eau.

CONCLUSION

La protection juridique des cours d'eau est en pleine expansion. Le renforcement de leur protection, par l'activité législative et communautaire, en est la démonstration. Il est cependant à regretter l'absence de ressources pérennes qui inscriraient la protection des cours d'eau dans la durée. L'exemple drômois en est la preuve : le financement de la gestion des cours d'eau et, plus particulièrement de son entretien, provient essentiellement des agences de l'eau et des collectivités locales. Or, ces dernières doivent déjà financer un certain nombre d'actions malgré l'insuffisance de leurs « revenus ». Autant dire que la prise en charge des bassins versants n'est pas leur priorité. Lorsque la loi de 1992 sur l'eau est entrée en vigueur, de grandes espérances avaient vu le jour. En effet, selon Monsieur Didier Jouve, directeur adjoint de la CCVD depuis vingt-deux ans, certaines de ces dispositions semblaient pouvoir permettre de créer une ressource déliée. Mais la réalité était bien différente. En effet, rien n'avait été écrit. Les acteurs locaux et notamment la CCVD n'ont jamais vu, même après débat avec le ministère de l'environnement ou l'agence de l'eau, comment créer une recette pérenne qui aurait permis d'assurer le financement de l'entretien de la rivière Drôme et de ses affluents. Malgré cela et grâce à la volonté persistante des acteurs locaux de vouloir protéger leur rivière, une recherche de financement a été menée par la CCVD. Celle-ci a abouti à l'octroi de crédits européens, régionaux, départementaux, d'Etat ou de l'agence de l'eau. Il en résulte un montage financier acrobatique, certes nécessaire pour protéger et entretenir la rivière, mais non pérenne. Et pourtant, c'est bien cette volonté d'inscrire dans la durée la protection et la gestion de la rivière qui domine dans la Drôme. La question de l'acquittement des redevances par les agriculteurs se pose. L'état d'esprit local n'est pas de saisir une opportunité offerte par le législateur mais bien de renouer avec la rivière trop longtemps malmenée. On aurait ainsi pu imaginer une ressource établie sur l'eau d'irrigation, sur l'eau potable ou sur les prélèvements mais de façon générale par exemple. La création d'une ressource financière pérenne serait l'idéal pour assurer la continuité du chemin déjà parcouru.

En outre, il est intéressant de constater que la Charte Mondiale de l'eau, outil juridique de la gestion solidaire de l'eau, souhaitée par M. Ricardo Petrella, fondateur en 1997 du « Comité international pour un contrat mondial de l'eau » dont il est le secrétaire général, permettrait d'ancrer l'eau dans une optique communautaire et internationale dans laquelle la Drôme peut s'inscrire.

Enfin, d'une manière globale, la protection des cours d'eau, par le biais de la gestion de l'eau notamment, s'inscrit dans le problème du changement climatique. En effet, comme le souligne Roberto Lenton du réseau international Partenariat global pour l'eau, « l'eau est le principal biais par lequel celui-ci se fera sentir sur les populations, les écosystèmes et les économies ». Du mardi 17 au dimanche 22 mars 2009, était tenu le cinquième Forum mondial de l'eau, à Istanbul, consacré aux moyens de s'adapter aux changements climatiques, l'enjeu étant de garantir la sécurité hydrique de tous¹²². Pour atteindre cet objectif, il ne suffit pas de réduire les émissions de gaz à effet de serre mais il faut s'adapter aux effets du changement du climat. Ainsi, le Forum préconise, sans contraindre, des solutions « dures » telles que les barrages et des solutions « douces » telles que les captures et stockages d'eau de pluies ou les

¹²² Gaëlle Dupont, *La gestion de l'eau à l'épreuve du changement climatique*, Le Monde, jeudi 19 mars 2009, p.5.

plantations d'arbres et de végétaux qui freinent le ruissellement de l'eau sur les sols, à l'image des mesures mises en place dans la Drôme. Le territoire drômois est donc en passe de garantir une sécurité hydrique pour les enjeux climatiques à venir. Chez certains de nos voisins européens, comme les Pays-Bas, les infrastructures ont déjà été planifiées pour tenir compte des différents scénarios climatiques. La protection des cours d'eau, par le biais de la gestion de l'eau, n'est donc pas une problématique locale mais bien globale puisqu'elle s'inscrit dans une approche systémique de l'écosystème. Bien que la déclaration ministérielle résultant du Forum mondial de l'eau soit décevante, notamment du fait de l'absence de reconnaissance d'un « droit humain fondamental à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement »¹²³, celle-ci démontre la prise de conscience des politiques internationales à agir.

Il est donc grand temps que les politiques internationales généralisent les mesures de protection et de gestion mises en place dans certains Etats et qui ont prouvé leur efficacité.

¹²³ Gaëlle Dupont, *Les Etats-Unis s'opposent à un « droit à l'eau »*, Le Monde, mardi 24 mars 2009, p.4.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

OUVRAGES

- CAMDESSUS (Michel), BADRE (Bertrand), CHERET (Ivan), TENIERE-BUCHOT (Pierre-Frédéric), *eau*, éditions Robert Laffont, 2004.
- DEFFIGIER (Clotilde), LACHAUME (Jean-François), PAULIAT (Hélène), *Code général de la propriété des personnes publiques*, Le Moniteur Editions, 2008.
- DENOZIERE (Paul), *L'Etat et les eaux non domaniales*, Technique et Documentation-Lavoisier, 1985.
- DROBENKO (Bernard), SIRONNEAU (Jacques), *Code de l'eau*, éditions Johanet, 2008.
- DROBENKO (Bernard), *Droit de l'eau*, mémento LMD, Gualino éditeur, 2007.
- GAONAC'H (Arnaud), *La nature juridique de l'eau*, éditions Johanet, 1999.
- GAZZANIGA (Jean-Louis), OURLIAC (Jean-Paul), *Le droit de l'eau*, Litec Droit, 1979.
- GAZZANIGA (Jean-Louis), OURLIAC (Jean-Paul), LARROUY-CASTERA (Xavier), *l'eau : usages et gestion*, Litec, 1998.
- KISS (Alexandre), *L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, 1989.
- MARC (Philippe), *Les cours d'eau et le droit*, éditions Johanet, 2006.
- ORSENNA (Erik), *L'avenir de l'eau*, Fayard, 2008.
- PRIEUR (Michel), *droit de l'environnement*, Dalloz, 5^e édition, 2005.
- VAN LANG (Agathe), *droit de l'environnement*, P.U.F, 2007.

ARTICLES DE DOCTRINE

- BILLET (Philippe), *Adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques*, revue Environnement, janvier 2007.
- BILLET (Philippe), *Politique de l'eau : la France « au milieu du gué »*, revue Environnement, août-septembre 2007.
- CANS (Chantal), *La loi du 30 juillet 2003 et la prévention des risques naturels : réelles avancées et cruels constats d'inefficacité*, Droit de l'environnement, novembre 2003, n°113.
- CLEMENS (Anne), *Recensement des droits d'eau, district d'aménagement du Val-de-Drôme*, Tome I septembre 1993 et Tome II mars 1995.
- FEVRIER (Jean-Marc), *Qualification de cours d'eau non domanial*, revue Environnement, février 2008.
- FEVRIER (Jean-Marc), *Limites du droit d'usage des eaux non domaniales*, revue Environnement, janvier 2007.
- FONBAUSTIER (Laurent), BOUAOUDA (Kamal), *Remarques critiques sur la portée normative des SDAGE*, revue Environnement, juin 2008.

- KELLER (Fabienne), *Les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement*, rapport d'information n°342 au nom de la commission des finances, 2005-2006.
- MAITRE (Marie-Pierre), *Précisions sur les SAGE « deuxième génération »*, revue Environnement, octobre 2008.
- MAITRE (Marie-Pierre), *Nouvelles dispositions relatives aux régimes d'autorisation et de déclaration au titre de la gestion et de la protection de l'eau*, revue Environnement, février 2008.
- MAITRE (Marie-Pierre), *Mise en œuvre des réformes institutionnelles introduites par la loi sur l'eau*, revue Environnement, juillet 2007.
- MAITRE (Marie-Pierre), *De la distinction des eaux libres et des eaux closes*, revue Environnement, juillet 2007.
- MAITRE (Marie-Pierre), *Intégration de considérations économiques et financières dans les SDAGE*, revue Environnement, mars 2007.
- MAITRE (Marie-Pierre), *Le programme pluriannuel de mesures mettant en œuvre le SDAGE : élaboration, contenu et portée*, revue Environnement, février 2007.
- MARTIN-BIDOU (Pascale), *Protection des eaux*, Jurisclasseur administratif, 4 février 2007, fascicule 363.
- RIBOT (Catherine), *Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ?*, revue Environnement, avril 2007.
- ROMI (Raphaël), *La prévention des risques naturels, aspects matériels : du discours écologiste aux actes raisonnables ?*, Droit de l'environnement, novembre 2003.
- TROUILLY (Pascal), *Compatibilité des décisions administratives avec un SDAGE*, revue Environnement, décembre 2007.
- TROUILLY (Pascal), *Déclaration d'utilité publique relative à un équipement hydraulique et schéma directeur d'aménagement des eaux*, revue Environnement, janvier 2007.
- TROUILLY (Pascal), *Le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau est-il devenu inutile ?*, revue Environnement, juillet 2004.
- TROUILLY (Pascal), *Prévention des risques naturels et technologiques*, revue Environnement, octobre 2003.
- TROUILLY (Pascal), *Politique communautaire dans le domaine de l'eau – Projet de loi de transposition de la directive cadre du 23 octobre 2000*, revue Environnement, mai 2003.
- TROUILLY (Pascal), *Prévention des risques naturels et technologiques*, revue Environnement, mars 2003.

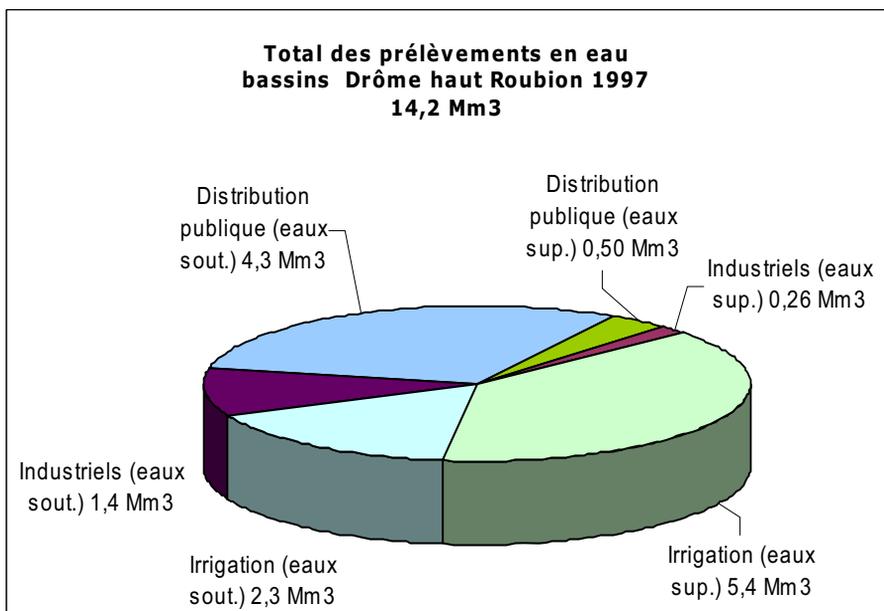
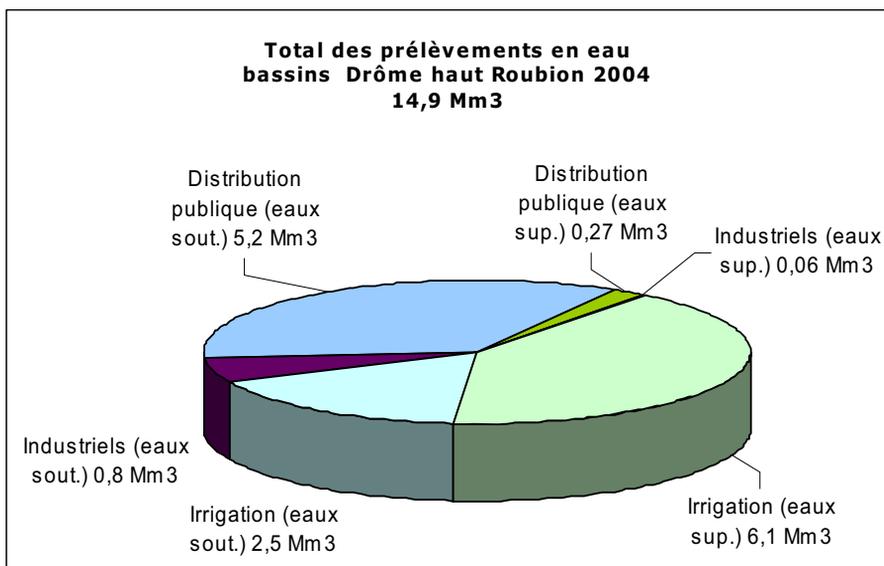
PUBLICATIONS NON JURIDIQUES

- ASCONIT, *Bilan du SAGE Drôme*, 2007.
- BRAVARD (Jean-Paul), LANDON (Norbert), PIEGAY (Hervé), *Compte rendu de la mission d'expertise réalisée sur la Drôme au cours du printemps 1995*, rapport final d'octobre 1995.
- LANDON (Norbert), *L'évolution contemporaine du profil en long des affluents du Rhône moyen, Constat régional et analyse d'un hydrosystème complexe, la Drôme*, 8 janvier 1999.
- SAGE Drôme, 1997.
- SDAGE Rhône-Méditerranée et Corse, 1996.
- District d'aménagement du Val-de-Drôme, *Un SAGE pour la rivière Drôme*, 1997.
- Dupont (Gaëlle), *La gestion de l'eau à l'épreuve du changement climatique*, Le monde, jeudi 19 mars 2009, p.5.
- Dupont (Gaëlle), *Les Etats-Unis s'opposent à un « droit à l'eau »*, Le monde, mardi 24 mars 2009, p.4.
- PETRELLA (Riccardo), *Naissance d'une oligarchie mondiale – Quand les ONG se mettent à réciter le credo mondial de l'eau*, Le Devoir, mardi 16 juillet 2002.
- SMRD, Inf'eau, le journal du bassin versant de la Drôme.

ANNEXES

1. Prélèvements en eau sur le périmètre d'étude en 1997 et 2004
2. Débits mensuels moyens
3. Milieux naturels remarquables
4. ZNIEFF, de types 1 et 2
5. Surfaces irriguées par les eaux superficielles
6. Prélèvements pour l'irrigation
7. Le risque inondation
8. La charte de bonne conduite des utilisateurs de la rivière
9. Circulaire du Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du 21 avril 2008 relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux

ANNEXE 1 : Prélèvements en eau sur le périmètre d'étude en 1997 et 2004 (source Agence de l'eau RM&C)



ÉVOLUTION : de manière générale, on peut faire les constats suivants :

- Légère augmentation des volumes prélevés, en particulier en nappe.
- Diminution des prélèvements industriels (Granulats Rhône-Alpes et Béton Rhône-Alpes ne prélèvent quasiment plus, Héro reste le premier préleveur).
- Augmentation des prélèvements de la distribution publique (autres usages possibles) et de l'agriculture.

ANNEXE 2 : DEBITS MENSUELS MOYENS (tiré du bilan du SAGE Drôme, 2007)

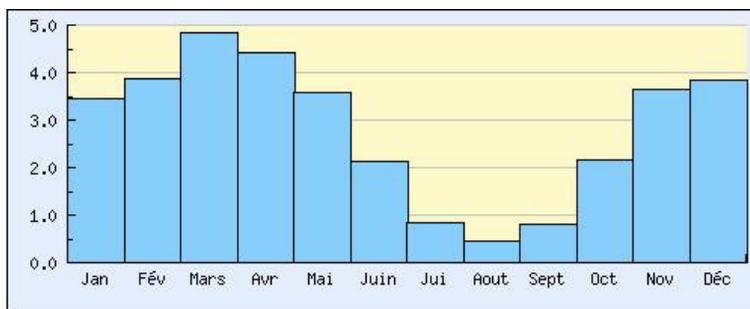


Figure 1 : Débits mensuels moyens (en m³/s) de la Drôme à Luc-en-Diois (données 1907 – 2007). Source Banque Hydro.

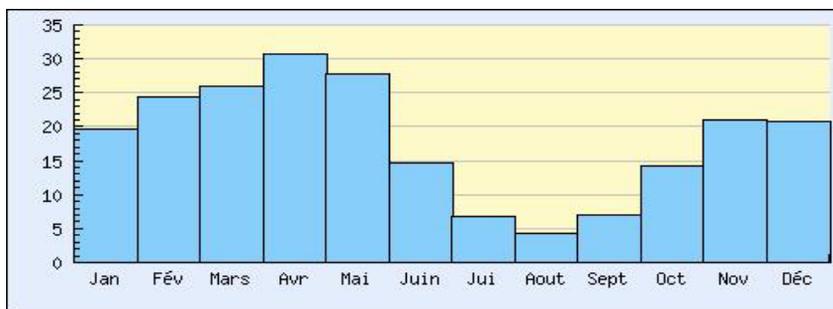


Figure 2 : Débits mensuels moyens (en m³/s) de la Drôme à Saillans (données 1910 – 2007). Source Banque Hydro.

La crue de décembre 2003 a causé de nombreux dégâts, dont les causes majeures sont rappelées ici (Etude Sogreah, 2004) :

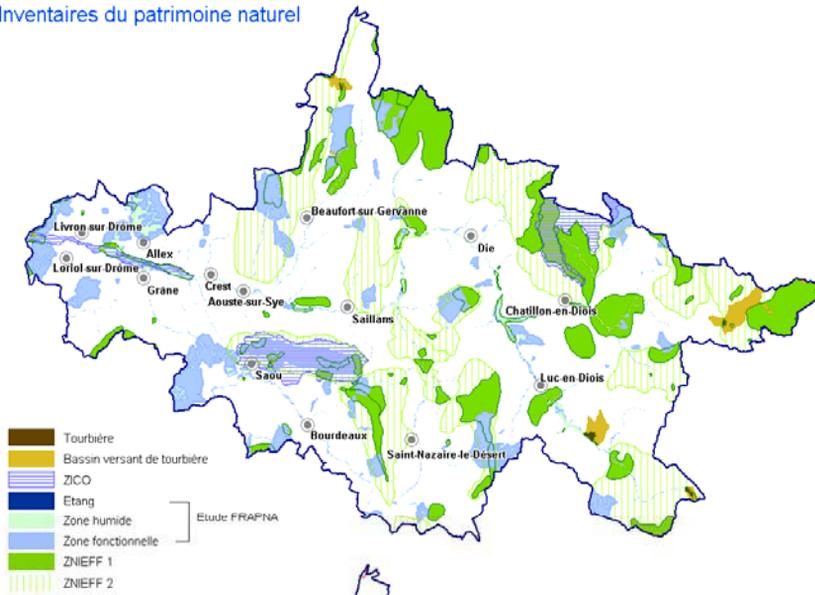
- le caractère exceptionnel de la crue, notamment en amont du bassin ;
- l'abaissement du lit de la Drôme et du Bez ayant entraîné une déstabilisation généralisée du pied des berges et une fragilisation des digues ;
- la conception des protections récemment mises en œuvre (protections de berges insuffisamment fondées, ayant une pente trop forte, seuils sans radier, sans bajoyers, en enrochement libre ou insuffisamment liés au béton...) ;
- absence ou insuffisance d'entretien des berges (arrachement de la ripisylve détruisant les berges et créant des embâcles) ;
- absence de protection de berges le long des terrains agricoles, qui ont été fortement érodés ;
- mise en place d'épis dans des zones de lit trop étroit, épis submersibles s'appuyant sur des berges instables.

ANNEXE 3 : MILIEUX NATURELS REMARQUABLES (tiré du bilan du SAGE Drôme, 2007)

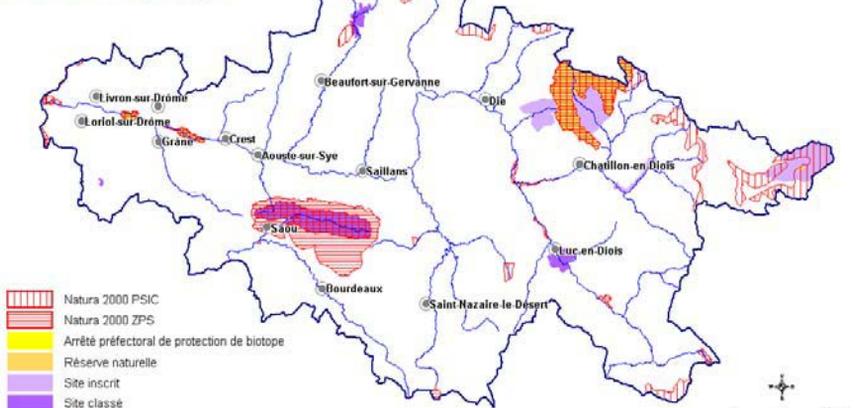
MILIEUX NATURELS
REMARQUABLES

Etude évaluation, bilan, prospectives
du SAGE Drôme et
du Contrat de Rivière Drôme Haut-Roubion

Inventaires du patrimoine naturel



Milieux naturels protégés

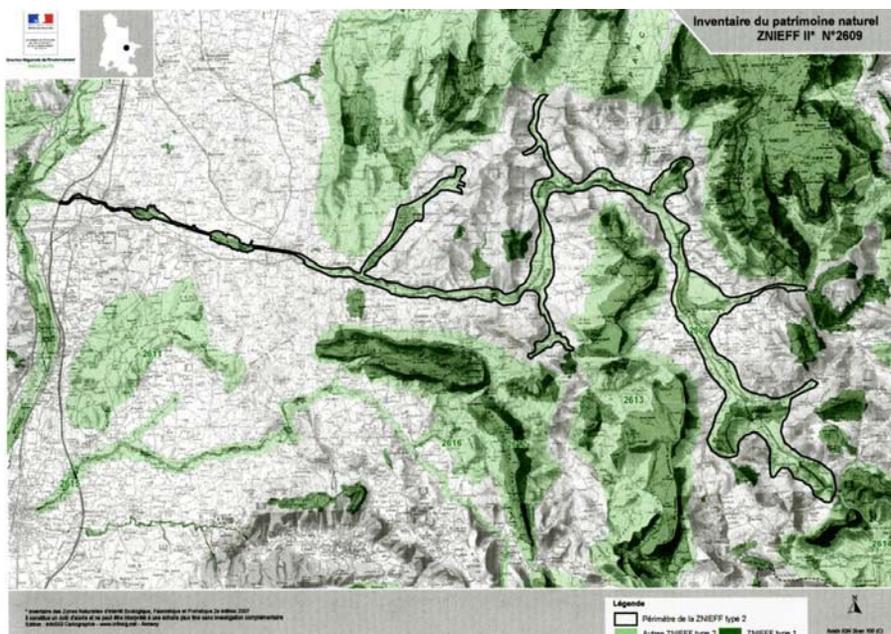


Sources : Sources : DIREN 2006, Etude FRAPNA 2005

ASCONIT Consultants, octobre 2006

ANNEXE 4 : ZNIEFF (tiré du bilan du SAGE Drôme, 2007)

- Type I : Ramières du Val de Drôme, qui comprend une Réserve Naturelle.
- Type II : Ensemble fonctionnel formé par la rivière Drôme et ses principaux affluents

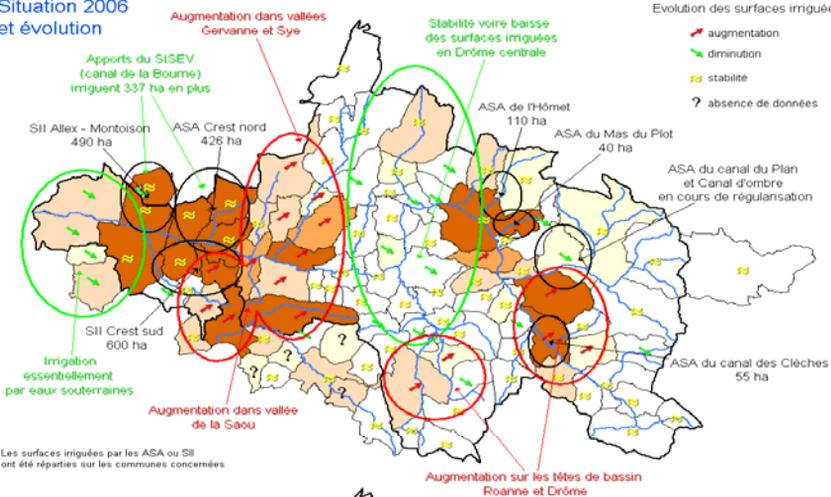


ANNEXE 5 : SURFACES IRRIGUEES (tiré du bilan du SAGE Drôme, 2007)

**SURFACES IRRIGUÉES
par les eaux superficielles**

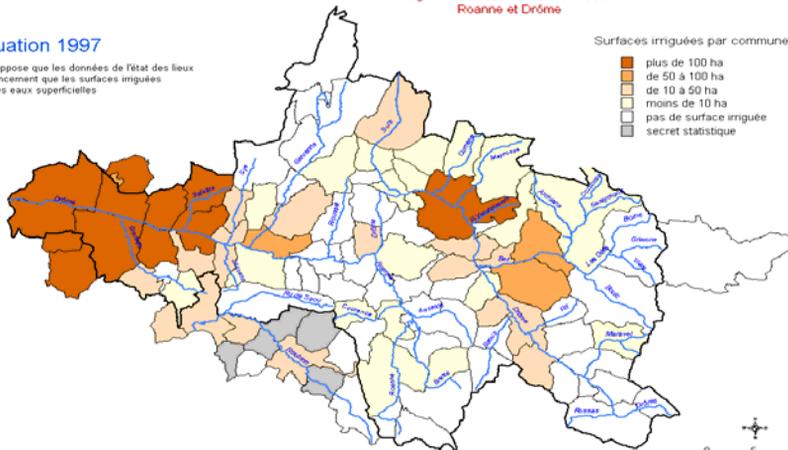
Etude évaluation, bilan, perspectives
du SAGE Drôme et
du Contrat de Rivière Drôme Haut-Roubion

**Situation 2006
et évolution**



Situation 1997

On suppose que les données de l'état des lieux ne concernent que les surfaces irriguées par des eaux superficielles



Sources : 2006 - DDAF : données déclaratives liées aux demandes de prélèvements individuels + données ASA
1997 - Etat des lieux du SAGE (RGA) et données RGA 1998 pour communes hors SAGE

ASCONIT Consultants, octobre 2006

Rappel : Le bassin de la Drôme en aval de Saillans a été classé en zone de répartition des eaux (décret n°94-354 du 29 avril 1994 relatif aux zones de répartition des eaux). Les installations permettant le prélèvement d'eau, autre qu'une nappe d'accompagnement d'un cours d'eau

font partie des opérations soumises à déclaration ou autorisation en application de l'article 10 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992. Ils sont soumis à :

- déclaration pour un débit horaire de 8 à 80 m³/h
- autorisation au –dessus de 80 m³/h

Dans les zones de répartition, ces seuils sont abaissés :

- déclaration au-dessous de 8m³/h
- autorisation au-dessus de 8M³/h

Surfaces irriguées :

L'analyse de l'évolution du climat historique de la Drôme a permis de constater dans la dernière décade, une augmentation de la température moyenne en juillet de 2 °C et une réduction de la pluie de 40 % en août avec une répartition mensuel plus irrégulier. De même, il est constaté, en août, une diminution de 16 % des débits de la rivière Drôme, par rapport à la période 1960-1989.

Etat initial :

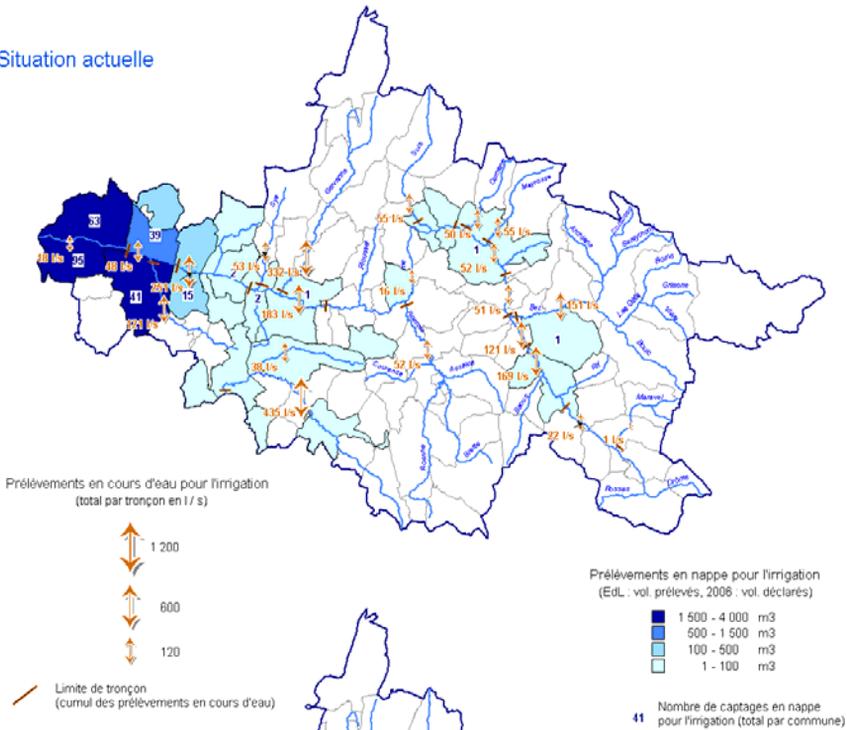
Le recensement des surfaces irriguées a été réalisé sur la base des déclarations et demandes d'autorisations des agriculteurs, individuels et syndicats ou ASA d'irrigation.

ANNEXE 6 : PRELEVEMENTS POUR L'IRRIGATION (tiré du bilan du SAGE Drôme, 2007)

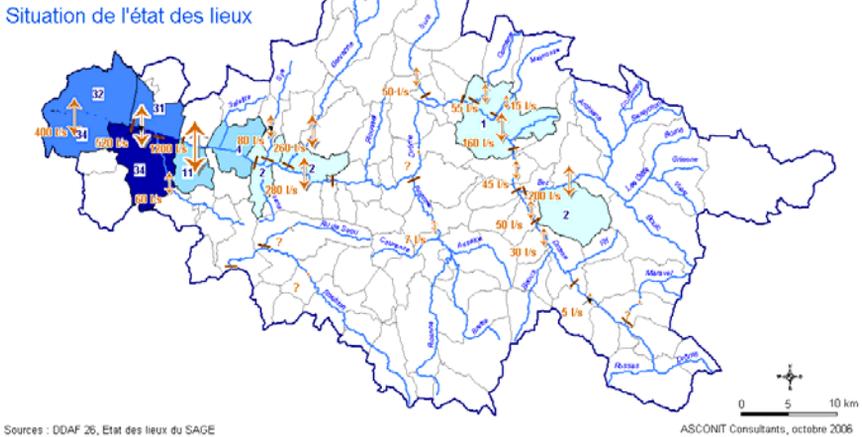
PRÉLEVEMENTS POUR L'IRRIGATION

Etude évaluation, bilan, perspectives
du SAGE Drôme et
du Contrat de Rivière Drôme Haut-Roubion

Situation actuelle



Situation de l'état des lieux

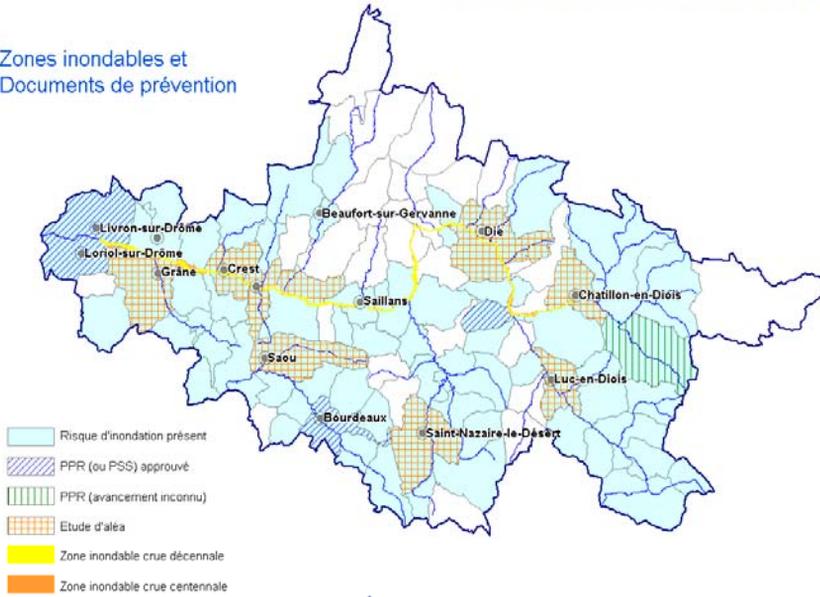


ANNEXE 7 : LE RISQUE INONDATION (tiré du bilan du SAGE Drôme, 2007)

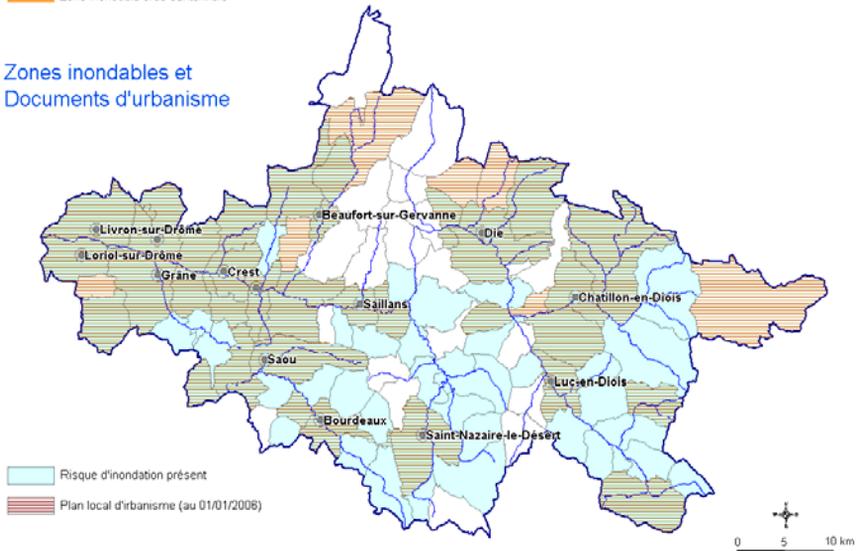
PRISE EN COMPTE
DU RISQUE INONDATION

Etude évaluation, bilan, perspectives
du SAGE Drôme et
du Contrat de Rivière Drôme Haut-Roubion

Zones inondables et
Documents de prévention



Zones inondables et
Documents d'urbanisme



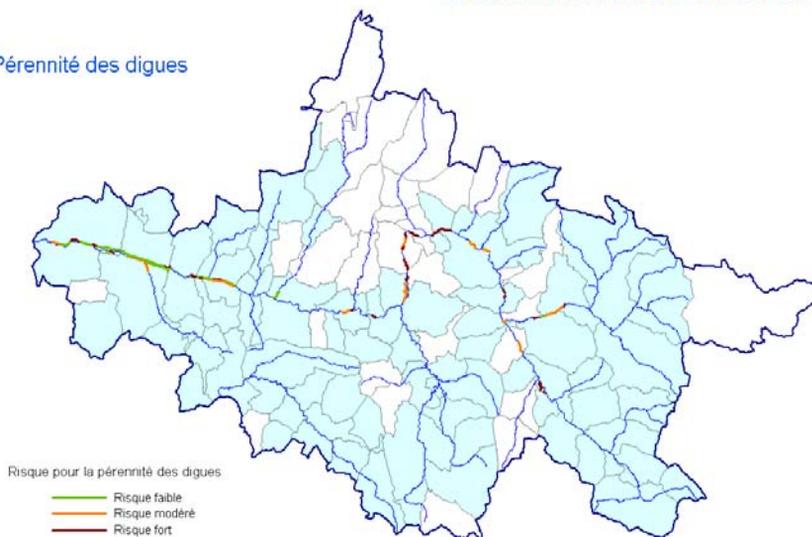
Sources : Etude ISL 2001, DORM 2004, base de données GASPAR 2006, Terroires.gouv.fr

ASCONIT Consultants, octobre 2006

DIAGNOSTIC DES DIGUES (ISL 2001)

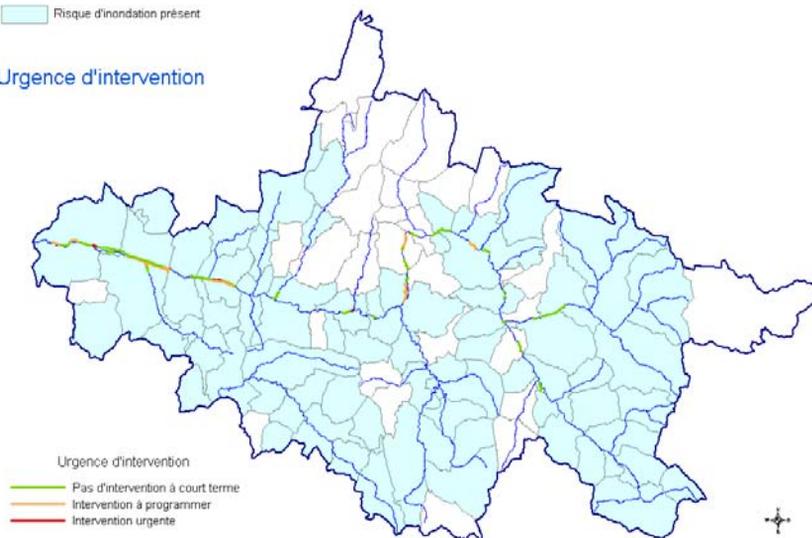
Etude évaluation, bilan, perspectives
du SAGE Drôme et
du Contrat de Rivière Drôme Haut-Roubion

Pérennité des digues



Risque d'inondation présent

Urgence d'intervention



Urgence d'intervention

- Pas d'intervention à court terme
- Intervention à programmer
- Intervention urgente

Sources : Etude ISL 2001, base de données GASPARD 2006

0 5 10 km
ASCONIT Consultants, octobre 2006

ANNEXE 8 : LA CHARTE DE BONNE CONDUITE DES UTILISATEURS DE LA RIVIERE

La bonne conduite de l'utilisateur de la rivière

La rivière et ses abords sont un milieu fragile

Nous sommes nombreux à les fréquenter

Apprenons à les partager et à les protéger

Roulons lentement, et ne roulons que sur les accès autorisés et aménagés

Respectons les parkings et les propriétés privées

Rappel : il est interdit de circuler en véhicule à moteur et de stationner dans le lit de la rivière

Respectons les animaux et les végétaux

N'allumons pas de feu

Rappel : le camping sauvage est interdit

Respectons la tranquillité des autres

Pêcheurs, baigneurs, pagayeurs, cyclistes, cavaliers, etc :

respectons la pratique de chacun

Ne mettons pas en danger les autres pratiquants

(Ne faisons pas chavirer, ne barrons pas la rivière, etc)

Baigneurs : pensons à nous déplacer pour laisser le passage aux canoës

Pagayeurs : pensons à annoncer notre arrivée aux baigneurs

...

et en partant, emportons nos déchets avec nous

Bon séjour dans la Drôme



ANNEXE 9 : CIRCULAIRE DU 21 AVRIL 2008 RELATIVE AUX SCHEMAS D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX

Circulaire du 21 avril 2008
relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Mesdames et Messieurs les préfets de départements et de régions

La loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a institué deux outils de planification, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) au niveau des grands bassins hydrographiques et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) localement au niveau des sous-bassins.

Des textes législatifs et réglementaires et plus particulièrement la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) (X de l'article L.212-1 et articles L. 212-3 à L.212-11 du code de l'environnement) et son décret d'application n°2007-1213 du 10 août 2007 (articles R.212-26 à R. 212-48 du code de l'environnement) ont modifié la procédure et renforcé le contenu des SAGE. La LEMA clarifie les procédures d'élaboration et de mise à jour des SAGE en tant que documents d'orientation et de planification de la politique de l'eau, afin de permettre, en appui aux SDAGE, une meilleure mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau tout en renforçant la portée juridique de ces schémas. La LEMA conforte le rôle du SDAGE en imposant l'élaboration d'un SAGE chaque fois que cela s'avérerait nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par le SDAGE. Elle renforce la loi n°2004-338 du 21 avril 2004 qui impose la compatibilité des documents d'urbanisme avec les SAGE et les SDAGE. Les SAGE permettent désormais de façon légitime de faire intégrer dans les politiques locales et d'aménagement du territoire les enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques du bassin versant.

Le Grenelle de l'Environnement a souligné l'importance d'associer tous les partenaires à la gestion intégrée de l'eau pour respecter les engagements pris pour atteindre le bon état des fleuves, rivières et nappes, en particulier par la réalisation de SAGE dans les zones à enjeux et à conflits d'usage autour de l'eau.

Le Comité national de l'eau a également insisté sur le fait que la mise en œuvre des SAGE permettrait d'engager des actions de restauration nécessaires au maintien ou au retour du bon état des eaux, dans le cadre d'une large concertation impliquant tous les acteurs, afin de mettre en œuvre une politique locale de l'eau globale et à long terme.

Le SAGE constitue ainsi un outil privilégié pour répondre localement aux objectifs de la directive cadre sur l'eau et assurer une gestion concertée de la ressource en eau. L'implication des services de l'Etat dans son élaboration et sa mise en œuvre est donc primordiale.

Les principales évolutions issues de la LEMA portent sur les points suivants :

- Le rôle et les attributions des commissions locales de l'eau (CLE) chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des SAGE ont été renforcés :
- o Le président de la CLE est responsable de la procédure d'élaboration et de consultation du SAGE puis de sa mise en œuvre une fois le SAGE approuvé par le préfet ;
- o La composition et le fonctionnement de la CLE sont assouplis (répartition en pourcentage des différents collèges moins stricte et suppression des sièges de suppléants) ;
- o La CLE doit être informée ou consultée sur de nombreux documents ou opérations situés ou qui portent effet dans le périmètre du SAGE (voir *annexe IV*) ;
- Le SAGE est désormais composé de deux documents assortis de documents cartographiques :
 - o Un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD), opposable aux décisions administratives, qui correspond globalement au rapport des anciens SAGE. Il définit les objectifs du SAGE et évalue le coût de leur mise en œuvre ;
 - o Un règlement opposable aux tiers. Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent lui être conformes. Ce règlement constitue un renforcement important de la portée juridique du SAGE avec l'instauration d'une sanction pénale en cas de non-respect des règles qu'il édicte ;
- Du fait de cette opposabilité aux tiers, le projet de SAGE est soumis, avant son approbation, à une procédure d'enquête publique.

Même si l'élaboration du SAGE est assurée par la CLE, l'Etat encadrant la procédure intervient à plusieurs reprises pendant la phase d'élaboration pour :

- Organiser les consultations sur la délimitation du périmètre, si le SDAGE ne l'a pas défini ;
- Organiser les consultations pour créer la CLE ;
- Porter à la connaissance de la CLE toutes informations utiles à l'élaboration du SAGE ;
- Accompagner la CLE tout au long de la démarche (prise en compte de la directive cadre sur l'eau, autres aspects réglementaires, procédures, expertise technique) ;
- Assurer le suivi de l'évaluation environnementale (étape de cadrage préalable, avis) ;
- Emettre un avis sur le projet de SAGE ;
- Organiser l'enquête publique ;
- Préparer les différents arrêtés (périmètre, composition de la CLE, approbation) ;

- Vérifier la compatibilité du SAGE avec le SDAGE révisé ;
- Approuver in fine le SAGE adopté par la CLE.

Il est demandé au responsable de la Mission Inter-services de l'Eau (MISE) de s'assurer que le SDAGE en cours de révision prévoit bien que les sous-bassins à enjeux seront couverts par un SAGE et d'établir un plan d'actions explicitant les contributions du service de la police de l'eau, de la DIREN et de l'agence de l'eau pour susciter l'émergence des SAGE à enjeux. Il convient en effet de concentrer les efforts des services de l'Etat pour l'émergence et l'élaboration des SAGE prioritairement sur les secteurs où cet outil de gestion concertée est nécessaire à l'atteinte du bon état des eaux demandé par la directive cadre sur l'eau. Le SAGE peut notamment être un outil déterminant dans les cas de conflits d'usages, d'enjeux liés à la gestion quantitative ou aux perturbations morphologiques des rivières (multiplicité d'ouvrages hydrauliques).

Il vous est également demandé de faciliter dans les secteurs considérés l'émergence, si elle n'existe pas, d'une intercommunalité porteuse du SAGE pouvant prendre le statut d'établissement public territorial de bassin (EPTB).

De plus, l'élaboration des règlements constitue une nouveauté importante avec des conséquences fortes en matière juridique et en terme d'activités des services de police de l'eau qui seront les premiers concernés par son application que ce soit pour l'instruction des procédures loi sur l'eau ou le contrôle des règles édictées. Par conséquent, il est demandé aux services de police de l'eau, en tant que membres de la CLE, de participer directement à la rédaction des règlements afin de s'assurer de leur validité juridique et de leur applicabilité. Les DIREN doivent plus particulièrement apporter un appui aux services de police de l'eau pour la mise en conformité des SAGE avec la nouvelle loi et notamment pour l'élaboration des règlements, en assurant une coordination régionale, permettant un échange de pratiques. Enfin, pour les SAGE en cours d'élaboration ou déjà approuvés, des dispositions doivent être prises :

- Mise en conformité des compositions des CLE existantes :

Les élections municipales et cantonales de 2008 rendent nécessaire le réexamen des arrêtés préfectoraux. Vous veillerez à cette occasion à mettre ceux-ci en conformité avec les nouvelles modalités introduites par la loi et le décret et à intégrer des représentants des nouvelles catégories mentionnées à l'article R.212-30 (ex : représentant de parc naturel régional, représentant d'association de consommateurs...).

Toutefois, les dispositions transitoires de l'article 2 du décret ne permettent pas de remettre en cause le système des mandats de titulaires et suppléants s'ils remplissent toujours les critères ayant permis leur désignation (notamment mandats électoraux). Par conséquent, les modifications des CLE existantes (ajout des représentants des nouvelles catégories et remplacement de membres décédés ou démis de leurs fonctions), compte tenu des nouvelles dispositions (désignation sans suppléant mais avec une possibilité de donner mandat à un membre du même collège), vont entraîner la constitution de CLE « mixtes » fonctionnant pour partie selon l'ancien système (titulaire et suppléant sans possibilité de mandat) et pour partie selon le nouveau (titulaire seul avec possibilité de mandat). Il importe donc que la rédaction des arrêtés préfectoraux portant modification de la composition des CLE précise cette différence de fonctionnement.

Il conviendra également de s'assurer lors des réunions de la CLE que le décompte du quorum et des votants tienne bien compte de cette différence de fonctionnement interne. Les conditions de gestion de la phase transitoire, courant jusqu'au renouvellement complet de la CLE à l'échéance des mandats de 6 ans, sont détaillées dans le guide de procédure annexé à la présente circulaire (chapitre VIII).

Vous voudrez bien me faire part des difficultés spécifiques rencontrées dans la gestion de ces CLE mixtes pendant cette phase transitoire.

- Mise en conformité des SAGE existants :

Conformément aux deux alinéas de l'article L.212-10, les SAGE approuvés selon les dispositions législatives et réglementaires antérieures à la date de promulgation de la LEMA doivent être complétés, notamment par un règlement, pour respecter les dispositions juridiques en vigueur. Cette modification est faite selon la procédure de consultation prévue incluant l'enquête publique. L'arrêté d'approbation doit être pris avant le 30 décembre 2011. Tous les SAGE approuvés devront être compatibles ou rendus compatibles avec les SDAGE (approuvés fin 2009) pour fin 2012.

Les services de l'Etat en liaison avec les agences de l'eau sont chargés d'initier et de suivre la mise en conformité des SAGE avec la LEMA et de s'assurer de la compatibilité des projets de SAGE avec les projets de SDAGE actuellement en phase d'élaboration.

Afin d'apporter une aide notamment aux services de l'Etat et aux animateurs de SAGE chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les SAGE le guide de procédure est annexé à cette circulaire. D'autres documents sont établis en complément – un guide méthodologique et des supports de présentation des " SAGE deuxième génération" pour illustrer cette circulaire par des exemples et des retours d'expérience. Enfin, le site www.gesteau.eaufrance.fr constitue le site de référence des outils de gestion intégrée de l'eau. Dans cette base de données sont renseignés tous les SAGE.

Je demande à Monsieur le préfet de Corse d'informer la collectivité territoriale de Corse de la présente circulaire.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'application de la présente circulaire.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE.....	5
ABREVIATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
PARTIE 1 : UNE VARIETE D'INSTRUMENTS JURIDIQUES APPLIQUE DANS LE BASSIN VERSANT DROMOIS.....	19
TITRE 1 : LA PROTECTION DU MILIEU AQUATIQUE.....	19
CHAPITRE 1 : LES OUTILS REGLEMENTAIRES.....	19
<i>Section 1 : Les réserves naturelles.....</i>	<i>19</i>
§1. Le contexte législatif.....	19
§2. La réserve naturelle des Ramières du Val-de-Drôme.....	20
A. Les caractéristiques.....	20
B. Le plan de gestion.....	20
C. Les particularités.....	21
<i>Section 2 : Les sites NATURA 2000.....</i>	<i>21</i>
§1. Les directives « habitats » et « oiseaux ».....	21
§2. Les sites NATURA 2000 sur le bassin versant drômois.....	22
A. Les zones spéciales de conservation (ZSC).....	22
B. Les zones de protection spéciale (ZPS).....	23
<i>Section 3 : Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope.....</i>	<i>23</i>
§1. Présentation.....	23
§2. Un unique arrêté préfectoral de protection de biotope sur le bassin versant drômois.....	24
A. L'intérêt.....	24
B. L'arrêté de création.....	24
1. Une protection directe du biotope.....	24
2. Une protection indirecte des espèces.....	25
C. La réglementation.....	25
CHAPITRE 2 : LES OUTILS NON REGLEMENTAIRES.....	27
<i>Section 1 : Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF).....</i>	<i>27</i>
§1. Présentation.....	27
§2. Un document indicatif.....	28
<i>Section 2 : Les autres inventaires.....</i>	<i>28</i>
§1. L'identification des inventaires.....	28
A. Les zones humides.....	28
1. Les zones humides répertoriées.....	29
2. L'absence de protection réglementaire des zones humides sur le bassin versant.....	29
B. Les milieux aquatiques remarquables.....	29
§2. Leur intérêt.....	30
TITRE 2 : LA PRESERVATION DU FONCTIONNEMENT DU COURS D'EAU.....	31
CHAPITRE 1 : LA GESTION PHYSIQUE DU COURS D'EAU.....	31
<i>Section 1 : Le transport sédimentaire.....</i>	<i>31</i>
§1. L'extraction de matériaux.....	31
A. Le lit mineur.....	31
B. Le lit majeur.....	31
1. Un principe d'interdiction d'extraction.....	32
2. Les pièges à graviers : des cas d'extraction exceptionnels.....	32
a) Les pièges à graviers de Beaurières et Charens.....	32
b) Le piège à graviers de la confluence du Rhône.....	33
§2. Le programme Life « Eau et forêt ».....	33
A. Définition.....	33

B. Objectifs	34
1. La mise en œuvre de la DCE	34
2. La lutte contre le déséquilibre physique de la rivière	34
C. Les résultats positifs	34
<i>Section 2 : La continuité écologique</i>	35
§1. Un enjeu fort	35
§2. La classification des cours d'eau	35
<i>Section 3 : La gestion du risque inondation</i>	36
§1. La planification du risque	37
A. Le plan de prévention du risque inondation	37
1. Présentation	37
2. L'application sur le bassin versant	38
B. Le projet de plan d'action pour la prévention contre les inondations	39
§2. Les contrats de rivière	40
A. Caractéristiques	40
B. Le premier contrat de rivière	40
C. Le deuxième contrat de rivière	40
§3. Les servitudes	41
A. Le régime juridique	41
1. Les objectifs	41
2. L'articulation entre le PPRN et les servitudes	42
3. Les caractéristiques	42
4. La procédure de création : une initiative partagée pour une décision centralisée	43
5. Des servitudes contraignantes pour le propriétaire	44
6. Les droits des propriétaires	45
B. Les difficultés d'application sur le bassin versant drômois	45
§4. L'entretien des cours d'eau	46
A. Un intérêt préventif indéniable	46
B. Un dispositif d'entretien remanié	47
1. La qualification « domaniale » ou « non domaniale » des cours d'eau drômois	47
2. Conséquences sur la responsabilité de l'entretien du cours d'eau	48
3. Le dispositif d'entretien des cours d'eau non domaniaux remanié par la LEMA	49
CHAPITRE 2 : LA GESTION QUANTITATIVE DU COURS D'EAU	53
<i>Section 1 : Le SAGE</i>	53
§1. La mise en évidence des conséquences néfastes de l'irrigation	53
§2. La prise en compte de l'agriculture irriguée	54
§3. La gestion collective	55
<i>Section 2 : Les zones de répartition des eaux (ZRE)</i>	56
§1. Définition des ZRE	56
§2. L'intérêt des ZRE	56
§3. Les ZRE sur le bassin versant	57
A. Un mécanisme apprécié	57
1. Le classement en ZRE	57
2. La convention de partage des eaux	58
B. L'absence de connaissance des volumes annuellement prélevés	58
<i>Section 3 : Le deuxième contrat de rivière</i>	59
PARTIE 2 : UNE GESTION DURABLE DES COURS D'EAU	61
TITRE 1 : LA PLANIFICATION	61
CHAPITRE 1 : LE SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE L'EAU (SDAGE) 61	
<i>Section 1 : Présentation du SDAGE</i>	61
§1. Fondement juridique	61
§2. Contenu	62
§3. Mise en œuvre	62
<i>Section 2 : La révision du SDAGE</i>	63
§1. La mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE)	63
A. Les objectifs de la DCE	63

1. Une politique durable et intégrée.....	63
2. Des objectifs de résultat.....	63
B. Les difficultés d'application.....	63
1. Des objectifs ambitieux.....	63
2. La transposition de la directive.....	64
C. L'application dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse.....	64
§2. Un SDAGE amélioré.....	65
A. Continuité.....	65
B. Changements.....	65
1. Des objectifs par masse d'eau.....	65
2. Le contenu.....	65
3. Des documents informatifs.....	66
4. Un rapport environnemental.....	66
§3. Le programme de mesures.....	66
A. Définition.....	66
B. Contenu.....	67
CHAPITRE 2 : LE SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE L'EAU (SAGE).....	69
<i>Section 1 : Présentation du SAGE</i>	69
§1. Définition.....	69
§2. L'expérimentation du SAGE Drôme.....	69
A. Le premier SAGE de France.....	69
1. Une innovation juridique.....	69
2. Une innovation institutionnelle.....	69
B. Une gestion douce de la rivière.....	70
<i>Section 2 : La révision du SAGE</i>	71
§1. Une révision imposée par la LEMA.....	71
A. Le contenu.....	71
1. Le PAGD.....	71
2. Le règlement.....	71
B. La portée juridique.....	72
1. Le PAGD.....	72
a) L'opposabilité du PAGD.....	72
b) La compatibilité du PAGD.....	73
2. Le règlement.....	73
a) L'opposabilité du règlement.....	73
b) La conformité du règlement.....	73
c) Le contentieux relatif au règlement du SAGE.....	74
C. La procédure d'élaboration.....	74
1. La procédure clarifiée.....	74
2. Les étapes procédurales.....	75
3. La mise en compatibilité du SAGE avec le SDAGE.....	75
4. Un SAGE obligatoire.....	75
§2. La révision du SAGE Drôme.....	76
A. Le but de la révision.....	76
B. La particularité de la révision.....	76
C. L'avancement de la procédure de révision.....	77
1. Les commissions thématiques.....	77
2. La validation des objectifs du SAGE.....	77
3. L'enquête publique.....	78
TITRE 2 : LA « GOUVERNANCE DE L'EAU ».....	79
CHAPITRE 1 : UN CONCEPT NOVATEUR.....	79
<i>Section 1 : La réforme des institutions liées à l'eau</i>	79
§1. La composition.....	79
A. Le comité de bassin.....	79
B. La CLE.....	80
§2. Les compétences.....	80
A. Le comité national de l'eau.....	80

B. Le comité de bassin	81
C. L'Agence de l'eau.....	81
<i>Section 2 : La création de nouveaux organes</i>	82
§1. L'ONEMA	82
A. La composition	82
B. Les compétences.....	83
1. Le renforcement des compétences	83
2. Le rôle dans la police de l'eau	83
§2. Le comité permanent des usagers du système d'information sur l'eau	84
CHAPITRE 2 : UN CONCEPT NECESSAIRE	85
<i>Section 1 : La résolution des conflits d'usage</i>	85
§1. L'existence de conflits d'usages.....	85
§2. Un contentieux inexistant.....	85
A. Le règlement à l'amiable des conflits d'usages	85
B. L'autorégulation des usages de l'eau	86
1. La charte de bonne conduite des utilisateurs de la rivière.....	86
2. La charte des irrigants.....	86
§3. La durabilité des rapports de médiation entre usagers	87
§4. Le conflit d'usage amont/aval	87
A. Les raisons du conflit.....	87
B. Des conflits latents.....	88
<i>Section 2 : La construction d'une conscience de bassin</i>	88
§1. Une gestion concertée du cours d'eau	88
A. La naissance sur le bassin versant.....	88
1. La communauté de communes du Val-de-Drôme (CCVD)	89
2. La CLE	89
B. La consécration par la CLE.....	89
1. Le développement de la démocratie participative de l'eau	89
a) Une démocratie de l'eau en construction	90
b) Les fondements légaux de la démocratie de l'eau.....	90
2. Vers une assimilation à un « Parlement » ou « Tribunal » de l'eau	91
§2. Une gestion globale du cours d'eau.....	91
A. L'intérêt.....	91
1. La prise en compte de l'ensemble des enjeux	91
a) Des enjeux communs	91
b) Des enjeux spécifiques	92
2. Le cours d'eau comme élément de l'aménagement du territoire.....	92
B. Une nouvelle organisation du territoire.....	93
1. Un périmètre adapté.....	93
2. Un facteur de lien	93
CONCLUSION	95
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	97
ANNEXES	101
TABLE DES MATIERES	127

