

Le récit de la fusion des trois syndicats de la Chère du Don et de l'Isac

1. Contexte

Le récit la fusion a été rédigé par Eric Hecker¹ sur la période avril/mai 2020, soit quelques mois seulement après la création du syndicat Chère Don Isac (1^{er} janvier 2020). Il s'inscrit dans le cadre des missions qui lui ont été assignées : communication et prospective, en lien étroit avec le projet de territoire inscrit dans la stratégie du Contrat Eau (CTeau 2020-25).

Présenté en première lecture au bureau du comité syndical le 2 juin et en seconde lecture au comité syndical le 25 juin, le Syndicat Chère Don Isac a émis le souhait qu'il soit accessible à tous.

1.1 En quoi consiste le récit de la fusion ?

Le récit de la fusion des trois syndicats de la Chère, du Don et de l'Isac est l'objet d'un regard posé *a posteriori*, à la demande de M. Didier Pecot, président du SCDI. Il est constitué principalement d'échanges informels avec la totalité de l'équipe du SCDI, complété de ceux de Messieurs Didier Pécot, Michel Poupard, Michel Gauvin et Jean-Pierre Henry, respectivement Président et Vice-présidents du SCDI.

Récit à la fois subjectif et factuel, il est une manière de rapprocher le regard de la direction à l'instant T de la fusion de celui de ces principaux acteurs : les élus et les membres de l'équipe.

Ce récit bref et synthétique n'a pas la prétention d'être totalement exhaustif. Il n'est pas la reconstitution historique des événements ayant conduit à la fusion, mais plutôt la tentative d'en dégager les marqueurs les plus forts et le repérage de quelques faits passés inaperçus dans le feu de l'action.

2. Le récit de la fusion

2.1 Sommaire

- La fusion, un projet politique ;
- Facteurs déclencheurs : la loi NOTRe (2015) et la compétence Gemapi (2018) ;
- La culture de la solidarité élus-techniciens, héritée des syndicats historiques ;
- Un précédent : le programme zéro phyto, un projet commun réussi ;
- La rédaction du CTEAU 2020-25 capitalise la double culture de l'eau de notre territoire ;
- Préservation de la mémoire des syndicats historiques ;
- Pas de projet de territoire sans ses agriculteurs ;
- Rapports avec l'État : un enjeu crucial et un moteur de l'implication politique ;

¹ Élève au CNAM Nantes du MASTER 2 « Droit Économie et Gestion - Mention Innovation, Entreprise et Société, Parcours Prospective, Innovation Disruption, centre Michel Serres », Eric Hecker a rejoint le 9 mars dernier l'équipe du syndicat Syndicat Chère Don Isac, pour une durée de 10 mois. Il effectue son contrat en alternance : 3 semaines au SCDI (télétravail et présentiel) et 1 semaine au CNAM Nantes (à distance).

- Visibilité financière à l'échelle du SCDI et de ses principaux partenaires financiers ;
- Direction et organisation sur le modèle de l'amélioration continue ;
- L'équipe du SCDI ;
- Irruption du Covid 19, renouvellement des pratiques, grands enjeux environnementaux et sociétaux ;
- Conclusion sur les apports et les enjeux de la fusion.

2.2. La fusion, un projet politique

« Désormais, les interventions territoriales doivent justifier le sens qu'elles donnent à leur action. D'où la nécessité de justifier la pertinence du statut. Une justification à double titre : non seulement vis-à-vis du public, mais aussi (et c'est assez nouveau) vis-à-vis des agents eux-mêmes ».²

Si l'on ne prend pas le temps de reconstituer le contexte, l'urgence et la tension semblent être la toile de fond de la fusion des trois ex syndicats en une nouvelle structure, le SCDI, à la date du 1^{er} janvier 2020.

Cette urgence n'existe pas dans les faits, du moins pas tels qu'ils m'ont été exposés. Elle correspond bien plus aux tensions qui ont été découvertes, surmontées, et, aujourd'hui, malgré un contexte difficile (irruption du Corona virus) cette urgence n'est en rien le reflet des ambitions des élus et le sentiment général partagé par l'équipe du SCDI d'un challenge à relever.

On peut estimer que le temps pris pour la réflexion commune, démarré courant 2015 – inclus les recherches antérieures de solutions et d'amélioration menées par les trois syndicats historiques, la mise en place du COPIL fusion, et les discussions parfois tendues mais profonde de sens et de raisons –, ont produit plus de résultats qu'un certain événement, l'injonction du sous-préfet de Châteaubriant fin 2017, pourrait nous faire croire que la fusion avait été précipitée, imposée, contrainte.

Si les syndicats historiques (qui ont travaillé en parallèle du COPIL Fusion menée par les représentants des EPCI sur la stratégie – CTEAU 2020-2025) *n'ont été associés que tardivement, c'est qu'il fallait ce temps nécessaire à l'intégration des problématiques par les EPCI, parties prenantes du projet de fusion*³.

La gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin versant relève de la volonté européenne (DCE- directive Cadre sur l'Eau) d'obtenir dans l'ensemble de ses états membres le « bon état des eaux »⁴. À l'échelle de notre territoire, les syndicats de bassins versant construisent leur plan d'action en accord avec le droit français. Véritable outil de planification de l'eau, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de l'Agence de l'eau Loire Bretagne fixe les orientations du sous-bassin versant de la Vilaine (SAGE Vilaine), qui à son tour fixe les enjeux et les objectifs locaux de ses affluents (dont la Chère, le Don et l'Isac).

Le COPIL fusion a répondu précisément sur ce point aux attentes du législateur, en appuyant la création du SCDI sur un projet de territoire. *L'enjeu de la fusion consiste à savoir comment mettre en musique ce projet de territoire, totalement nouveau. Avec la création du SCDI, la programmation ambitieuse et solidaire du Cteau 2020-25, tout est en place pour jouer une partition gagnante !*

Le récit des événements est donc à nuancer, *le CTEAU s'avère en définitif ambitieux, cohérent, il donne du sens au projet de territoire ! C'est le vote du dynamisme.* Un projet politique et pas seulement une nécessité environnementale.

La fusion est une chance (dixit l'équipe, dixit les élus) : *c'est un nouvel essor pour un programme ambitieux qui donne plus de poids aux enjeux de l'eau, c'est un défi, du travail, un challenge qui remet en confiance.*

Le nouveau contrat Eau (CTEAU 2020-25) est une réponse aux interrogations passées.

2.3 Un facteur déclencheur : la loi NOTRe (2015) et la compétence Gemapi (2018)

² Gazette des communes, Olivier Rouquan, spécialiste de la gouvernance territoriale : [Décentralisation et service public : l'avenir en débat... matinal](#)

³ *En italique : citations des personnes interviewées*

⁴ La politique de l'eau en France est fondée sur quatre grandes lois et encadrée par la **directive-cadre européenne sur l'eau publiée en 2000**. Ce texte définit la notion de « bon état des eaux », vers lequel doivent tendre tous les États membres, dont la France. Le territoire français est découpé en 12 bassins. La gestion de ces bassins s'appuie sur la gouvernance d'un comité de bassin et une solidarité financière organisée par une agence de l'eau en métropole et par un office de l'eau en outre-mer (hors Mayotte) (source : [écologique-solidaire.gouv.fr](#))

La fusion puise en partie son principe dans une loi datant de 2015 : la loi NOTRe présente une nouvelle organisation territoriale et confie de nouvelles compétences aux régions. Elle modifie le découpage des régions et fixe le calendrier électoral des élections régionales et départementales.

Cette loi a bouleversé le paysage politique traditionnel français. Depuis l'affaire des gilets jaunes, du Grand Débat qui s'en est suivi, et de la mise en place fin 2019 de la loi « engagement et proximité » la Loi NOTRe est indissociable des transformations territoriales en cours, et ce, en se voulant au plus près des communes, des collectivités et des institutions territoriales.

Cette même loi a eu un *fort impact sur l'ex I.A.V. devenu EPTB en 2017. Suite aux nouveaux statuts de l'EPTB, une menace d'absorption s'est avérée réelle. Les syndicats ont été associés mais pas les EPCI. Sans doute manqua t'il alors une dimension politique majeure, dimension que quelques mois plus tard, l'AELB allait confirmer, en conditionnant son soutien à la fusion à l'élaboration d'un projet de territoire.*

La loi a attribué aux communes depuis le 1^{er} janvier 2018, une nouvelle compétence sur la Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (**GEMAPI**). Cette compétence est transférée de droit aux EPCI FP : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Le risque d'inondation est un sujet sensible, car il impacte chacun.e.s directement : *l'adhésion au syndicat, c'est aussi la conséquence d'événement marquant, tel en juin 2018, les inondations à Châteaubriant (débordement du Rollard).*

La loi NOTRe *a obligé chacun à se restructurer différemment pour rester logiques et cohérents. Elle comportait le risque d'une perte de proximité avec les communes. Une place plus opérationnelle a été accordée aux EPCI. L'échelon des intercommunalités est crédible au sujet de l'eau, elle permet de se battre pour des notions de sens commun – le dimensionnement à l'échelle des EPCI est un marqueur de l'ambition de ce programme.*⁵

2.4 La culture de la solidarité élus-techniciens héritée des syndicats historiques

Des discussions parfois tendues se sont produites entre les membres du COPIL fusion, et les membres alors en charge de la vie et des actions des syndicats historiques (le plus ancien, le Don, étant né en 1972).

À l'instant où jaillit une ambition nouvelle et des moyens jamais rassemblés auparavant, Il faut se rappeler que ce sont plus la faiblesse des moyens, les effectifs réduits et les difficultés souvent humaines que les logiques d'actions qui ont manqués aux élu.e.s et aux équipes issues des syndicats historiques.

Ces années d'actions ont nécessité une forte implication de la part des équipiers tant dans la stratégie que dans la mobilisation des acteurs et des actions. Il a existé et existe encore une forte connexion entre les élus locaux – anciens présidents et ou membres des anciens syndicats, sensibilisés aux enjeux environnementaux, et les agents techniques fortement expérimentés.

Il faut creuser un peu plus pour s'apercevoir que les difficultés des syndicats à générer de la mobilisation tiennent peut-être plus de la nature des programmes les plus récents que de ceux qui les ont portés, avec force et conviction.

Que faut-il entendre par là ?

L'élaboration du récit de la fusion a permis au gré des échanges de relever un précédent aux conséquences positives en termes de compréhension et de partage des enjeux de l'eau.

2.5 Un précédent : le programme Zéro Phyto, un projet commun réussi

Il faut en effet remonter à la Loi Labbé et les programme Zéro phyto pour retrouver l'occasion durant presque une décennie de vivre une expérience locale visant la dépollution de l'eau, tel que fixée par la Directive Cadre sur l'Eau. Le programme Zéro Phyto a pu en effet impliquer tant les élu.e.s de proximités que les habitants, les associations et l'ensemble du personnel communal que les syndicats de Bassin Versant qui avaient la charge de coordonner les actions.

⁵ En italique dans le texte et suivants : correspond à des citations directes des personnes ayant participé aux échanges entrant dans le cadre du présent récit

En comparaison, les questionnements sur les programmes EAU nés de la fusion ne relèvent pas de l'absence d'enjeux réels, mais plus de la difficulté d'être en prise directe avec ces enjeux : *Concernant l'objectif zéro phyto, la prise de conscience des agents des services des espaces verts s'est parfois faite plus vite que celles de certains élus : la relation de proximité a fait le job, les élus se sont emparés plus facilement de la cause et ça a très bien marché !*

On peut d'autant mieux converger sur les idées qu'on les vit dans la proximité des usages (par exemple, la question de l'entretien sans apports chimiques des cimetières ou des terrains de foot.)

Quand on change l'échelle des réflexions et des actions, par exemple, quand on parle d'agriculture ou de continuité écologique, on passe de la discussion sur des idées reçues immédiatement perceptibles (la croyance selon laquelle certaines herbes seraient « mauvaises » et pas d'autres) à des notions plus conceptuelles : nouvelles pratiques agricoles, résilience, vision écosystémique.... Ces concepts semblent se détacher du quotidien des habitants des communes, mais leur impact durable sur la qualité de leur cadre de vie est tout aussi réel.

Pour rapprocher les acteurs, pour qu'ils participent activement aux évolutions positives de leur environnement, la discussion sur le sens – le pourquoi nous le faisons – est l'un des ingrédients essentiels du maintien de la proximité.

Les objectifs du contrat CTEAU 2020-25 nécessitent pour être bien compris, une approche transverse des enjeux du territoire et une discussion sur le sens. La stratégie du SCDI a été conçue dans ce sens⁶. Elle s'intéresse, par exemple, à *l'appropriation des enjeux socio-environnementaux des exploitations agricoles*, à *la cohérence des cycles de l'eau (Grand et petit cycle : aménagement cours d'eaux et services de l'eau aux habitants)*, à la formation des élus et à la sensibilisation des jeunes publics.

Le succès du COPIL fusion, c'est d'avoir senti que l'enjeu de la proximité passe par l'existence d'un nouveau projet commun, d'une vision d'avenir, partageable par tous et construit avec le plus grand nombre d'acteurs, à l'échelle du territoire.

2-6 La rédaction du CTEAU 2020-25 capitalise la double culture de l'eau de notre territoire

Le SCDI a hérité de par sa situation géographique d'une double culture de l'eau : celle de l'expérience récente des milieux aquatiques et du rétablissement des masses d'eaux dégradées en Loire Atlantique ; et celle plus ancienne des pratiques agricoles vertueuses en Bretagne (Programme Bretagne Eau Pure).

C'est l'un des premiers bassins versants de Loire atlantique à avoir développé des programmes agricoles.

Cette confluence des cultures de l'eau est un puissant facteur de cohésion... d'identité et d'expérimentations !

2-7 Préservation de la mémoire des syndicats historiques

Le faux état d'urgence et la vraie réflexion qui a conduit le COPIL Fusion à *prendre des décisions courageuses, l'ambition et la qualité du programme CTEAU 2020-25*, la dimension « projet de territoire », l'enthousiasme, les qualités humaines et les capacités techniques de l'équipe du SCDI, la résilience de l'organisation qui a su s'adapter dans un contexte difficile – l'irruption du corona virus et décalage à l'automne de l'installation du nouveau comité syndical – ne doit pas passer sous silence plusieurs décennies d'efforts pour la préservation des ressources en eau.

Après avoir longtemps œuvré seul ou presque, et relevé avec les équipes les défis imposés, difficile de fusionner !

Les syndicats historiques ont contribué à la création de liens de confiance profonds entre de nombreux acteurs du territoire. Or que sont ses liens sans les principaux concernés : des équipes principalement organisées en binômes (élus-techniciens) qui ont mis en jeu des qualités et des valeurs propres à l'humain : sympathie, empathie, engagement personnel. Émotionnellement, on ne peut lâcher si rapidement tant d'aventures et, parfois de mésaventures humaines.

Il conviendra donc de préserver la mémoire historique des trois syndicats désormais unis en un, d'en reconnaître leurs apports, et de s'en inspirer, de manière à *ne pas s'appauvrir*, donc s'enrichir collectivement.

⁶ « Le socle de la réflexion de la stratégie des bassins versants Chère – Don – Isac repose sur la dimension d'un projet de territoire associant tous les acteurs concernés directement, ou indirectement, au domaine de l'eau et des milieux aquatiques avec une mise en avant plus importante que lors des précédents contrats du rôle de chacun dans la reconquête de la qualité des eaux » – Contrat Territorial Eau 2020-2022_SCDI_V20.03.2020 – Page 3.

2-8 Pas de projet de territoire sans ses agriculteurs

L'agriculture est une chance pour la compréhension des écosystèmes territoriaux, elle a un rôle éminent dans la préservation de l'environnement en général (nouvelles pratiques agricoles, intégration sociale) et dans la diminution de la pression sur l'eau en particulier (réduction des intrants).

L'agriculture moderne est à la croisée des grandes transformations techniques, environnementales et sociétales en cours.

Low tech, high-tech, les agriculteurs sont sans cesse en mode Recherche et Développement. La vente directe et les circuits courts (particulièrement valorisés et marqueurs du lien citoyen pendant la période du corona virus) font que certains ont franchi le pas, passant du monde de l'agriculteur/producteur à celui de la transformation des produits.

Une nouvelle économie s'installe, durablement, qu'il appartient d'accompagner. C'est le rôle des élus de faciliter l'appropriation des enjeux socio-environnementaux sur l'exploitation en amenant de la matière (via le projet de territoire).

2-8 Rapports avec l'état : un enjeu crucial et un moteur de l'implication politique

La création du SCDI est aussi l'occasion d'aborder de front les procédures lourdes financièrement et administrativement contre les travaux fait sans autorisations. Le syndicat ne doit pas pour autant être un censeur, mais il doit épauler les individus.

Si le SCDI n'a pas pour objectif d'être la police de l'eau, sera-t'il en mesure de s'emparer de la question de l'incohérence de certaines décisions locales autrement que par des actions légales ?

L'action quotidienne des acteurs de l'eau se heurte par exemple à des problématiques liées au foncier. *C'est de l'intérêt de tous de coopérer. À l'échelon communal, on a pu voir l'évolution des phases de concertation, des échanges avec les propriétaires. C'est aux EPCI qu'il appartient désormais de donner de la visibilité aux actions. Ils s'y sont d'ailleurs engagés.*

Manquerait-il comme un cadre législatif ? En matière de droit, de nombreuses réflexions sont à mener. Quid des interventions sur domaine privé et de l'avenir des déclarations d'intérêt général (DIG)⁷. Quid de l'évolution des droits ?

Tout autant le CTEAU met à contribution financièrement les EPCI membres, tout autant le non-respect des lois environnementales génère des coûts. *On ne rétablit pas des zones humides sans raison !*

L'un des enjeux de l'organisation consistera donc – dans un souci d'équilibre de ses finances, à savoir quantifier les impacts environnementaux, tout en rappelant solidairement à l'État qu'un ensemble d'obligations nécessite en retour des moyens et une organisation à la hauteur de ses ambitions.

2-9 Visibilité financière à l'échelle du SCDI et de ses principaux partenaires financiers

La gestion financière du syndicat diffère nettement de la gestion d'une commune. Administrativement, *le SCDI se pilote avec des lignes de trésorerie en flux tendu, par imputation d'actions et non par dotation.*

Le projet politique de territoire né de la fusion permet de lisser les incertitudes. Si l'on veut créer dans la durée des conditions satisfaisantes, la volonté exprimée initialement se doit d'être prévisible dans le temps, justifiant la réalisation en 2020 d'une prospective financière de manière à donner à la structure de la visibilité sur les moyens dont elle disposera pour mener efficacement ses actions, et contribuer au succès du projet de territoire.

2-10 Direction et organisation sur le modèle de l'amélioration continue

⁷ La Déclaration d'Intérêt Général (DIG) est une [procédure instituée par la Loi sur l'eau](#) qui permet à un maître d'ouvrage public d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, visant notamment l'aménagement et la gestion de l'eau sur les cours d'eau non domaniaux, parfois en cas de carence des propriétaires.

Le récit de la fusion ne saurait être complet sans le choix fait par les élus d'appuyer la nouvelle organisation sur la création d'un poste de direction, mission confiée fin 2019 à Michelle Darabi, anciennement directrice de l'EDENN, syndicat mixte en charge de la reconquête de l'Erdre.

Les méthodes de management préconisées et déployées par Michelle Darabi sont à la hauteur des enjeux nés de la fusion : une organisation agile et apprenante, favorisant les échanges dans la complémentarité des savoirs élu.e.s, techniciens, partenaires, usagers de l'eau et acteurs du territoire.

L'organisation qui est en train de se construire est ainsi fidèle à la vision des élu.e.s et à leur valeurs communes : *une organisation cohérente, transversale, agile, innovante, ambitieuse et humaine.*

2-11 L'équipe du SCDI

Issue des structures précédentes, l'équipe du SCDI a un fort désir de *faire les choses différemment* et de *capitaliser sur les expériences de chacun*.

L'équipe est organisée autour d'un objectif commun, tout en bénéficiant de la richesse des expériences passées et d'une expertise immédiatement mobilisable. Elle est un catalyseur de la pensée écosystémique, c'est à dire, une ouverture au sens large à toutes les disciplines concourant à l'attractivité du territoire.

Équipe transverse, ses apports dans la fusion sont, entre autres :

- 1) une maîtrise des dossiers héritée des fonctions précédentes ;
- 2) une analyse stratégique des enjeux de l'eau en phase avec l'ambition de la fusion ;
- 3) un réseau de connaissances, de contacts, d'acteurs, tissé au fil du temps ;
- 4) des parcours diversifiés qui facilitent la lecture écosystémique du territoire : bureaux d'études, associations, EPTB, bassins versant, BTP, etc.

2-11 Irruption du Covid 19, renouvellement des pratiques, grands enjeux environnementaux et sociétaux

La fusion est l'occasion de renouveler les pratiques, de voir autrement, de sortir parfois de sa zone de confort. Elle s'inscrit dans un esprit d'innovation en phase avec son temps, en connexion forte avec la complexité croissante du monde.

L'irruption du Covid 19 a exacerbé les consciences environnementales et sociales. Élu.e.s, direction et administration, animateurs, animatrices, techniciens ont tout au long des entretiens exprimé unanimement leur volonté de répondre à l'échelle du territoire aux grands enjeux environnementaux et sociétaux.

2-12 Conclusion sur les apports et les enjeux de la fusion

« Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va. – Sénèque »

Le SCDI se doit être un référent pionnier dans le domaine du projet de territoire s'articulant autour des enjeux de l'eau.

Pour les membres de l'équipe du SCDI, la fusion des syndicats n'a pas été sans remise en question, mais c'est un challenge fort issu d'une volonté politique et dotés de moyens ambitieux, qu'ils ont décidé de relever ensemble.

Rares sont les implications professionnelles aussi unanimes, le soutien des élu.e.s et leur capacité à faire connaître et relayer à leur public les enjeux nés de la fusion des trois syndicats, apparaît comme un moteur de la réussite.

La volonté collective a juste pris une dimension nouvelle, elle a, dans le sens le plus optimiste du terme : plus de poids, plus de visibilité, plus d'envergure, plus de chance de mener à bon port son projet de territoire.

Derval, le 25 juin 2020

Remerciement de l'auteur

Je remercie l'ensemble des membres de l'équipe du Syndicat Chère Don Isac qui ont contribué à l'écriture de ce récit et à mon intégration dans le contexte compliqué du confinement, et ce, malgré l'ampleur des tâches en cours.

Je remercie plus particulièrement Didier Pécot pour la ligne directrice du récit de la fusion s'appuyant sur des éléments factuels – et MM. Jean-Yves Henry, Michel Poupart et Michel Gauvin, pour la profondeur des points de vues et pour leur vision globale des enjeux inscrit dans la fusion, et mes tutrices, Mmes Florence Bazzoli (CNAM) et Michelle Darabi (SCDI), pour leur disponibilité et la qualité de leurs interventions et conseils.