

# LA GESTION CONCERTÉE AU MILIEU DU GUÉ

par Sarah Feuillette \*

*En France, le droit d'user de l'eau sans en abuser  
est coordonné au niveau du bassin versant.  
Avec quelles contraintes et quelles ouvertures ?*

En France, la gestion de l'eau repose essentiellement sur trois niveaux.

À l'échelon communal, les maires sont responsables des services d'eau et d'assainissement depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, ce qui induit une proximité entre citoyens et politique de l'eau, et des situations diverses en termes de techniques, de prix de l'eau, de modes de gestion.

Au niveau du grand bassin versant, planification à long terme, programmation à court terme et coordination des actions sont mis en œuvre par les instances de bassin (1).

À toutes les échelles, l'État est gardien de la ressource : il promulgue les lois, définit les normes et assure la police de l'eau.

Souvent des Établissements Publics Territoriaux de Bassin, syndicats de rivières, départements, interviennent également sur l'entretien de rivière, les inondations et les zones humides. La gestion de l'eau en France est par ailleurs fortement orientée par le contexte européen, qui impose aux pays membres un objectif de résultat : l'atteinte du bon état écologique et chimique des milieux aquatiques, à l'horizon 2015 (2).

## Quarante ans de gestion au niveau du bassin versant

La loi sur l'eau de 1964 a créé un dispositif original pour planifier la gestion par grand bassin, et dans le même temps unifier les acteurs par le financement des investissements : les Comités de Bassin et les Agences de l'Eau. Les Comités de Bassin sont des instances consultatives et décisionnelles regroupant des représentants des collectivités, des usagers et de l'administration, associées à et animées par des Agences de l'Eau, établissements publics à vocations financière et technique. Ces dernières prélèvent des redevances auprès des usagers du bassin et les redistribuent sous formes d'aides aux investissements liés à la gestion de l'eau. Ce système a généré une responsabilité collective. Il rassemble les usagers d'un *patrimoine commun*, liés entre eux par une solidarité naturelle, qui trouve, avec les redevances et les aides, une expression et une lisibilité économique (3). En

\* *Chargée d'études à l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, feuillette.sarah@aesn.fr, www.eau-seine-normandie.fr*

(1) Comité de Bassin, Agence de l'Eau et son Conseil d'Administration.

(2) Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

(3) Voir **B. Barraqué**, *Les Agences de l'Eau et la question du Patrimoine Commun, en France et en Europe*. Rapport pour le Commissariat général du Plan, 1997.



payant les redevances, en recevant les aides, mais aussi en décidant de leur montant global à l'échelle du bassin, les acteurs prennent conscience de cette solidarité qui les lie et de la nécessité qui en découle d'exercer une responsabilité partagée à l'égard de l'eau. Le dispositif des Agences de l'Eau peut être considéré comme « subsidiaire » (4) : les acteurs sociaux définissent et réalisent l'intérêt général via le Comité de bassin. L'efficacité pratique est recherchée en traitant chaque problème à part, puisque les usagers détiennent la maîtrise d'ouvrage localement et participent au programme d'intervention de l'agence. Cependant plusieurs reproches ont été adressés à ce système. On a parfois jugé les agences trop grandes pour être suffisamment proches des problèmes et des usagers, ce qui a donné lieu à des dispositifs de déclinaison à des échelles plus fines. On reproche également à ce système le fait que son ouverture à la société civile est plus formelle que réelle. Une autre critique réside dans le manque d'évaluation des actions de l'agence.

## Une gestion encore trop dépendante

Subsidiarité de la gestion de l'eau et solidarité à l'échelle du bassin ne suffisent pas à rendre la gestion de l'eau « spatiale », c'est-à-dire susceptible d'orienter les modes d'occupation des sols pour une meilleure gestion de l'eau (5). En effet, les gestionnaires de l'eau, c'est-à-dire principalement les agences, sont placés dans une position de dépendance par rapport aux autres filières de gestion publique : ils sont incapables de remettre en cause des choix d'urbanisme et de développement agricole, leurs interventions spatiales se cantonnant à la préservation des zones humides, qui plus est sur la base d'une part minime de leur budget (6). La gestion de l'eau au niveau du grand bassin versant est pourtant planifiée par l'ensemble des acteurs, tant usagers qu'institutionnels, ce qui suppose que tous soient informés, voire adhérents au projet. En effet, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), imposé par la loi de 1992, est élaboré par le Comité de bassin sur la base d'un processus extrêmement participatif et ascendant (7).

## La directive cadre européenne : une chance à saisir ?

En imposant aux pays membres d'atteindre le bon état de leurs milieux aquatiques d'ici 2015, l'Europe crée peut-être une opportunité à saisir pour une gestion spatiale de l'eau, et oblige les acteurs de l'eau à évaluer leur gestion.

La résorption d'une importante partie des pollutions classiques ponctuelles (comme les pollutions urbaines ou industrielles), par 40 années d'intervention des Agences de l'Eau, a permis de démasquer des pollutions plus diffuses (dans l'espace et en ter-

(4) Voir **B. Barraqué**, « Subsidiarité et politique de l'eau », in **A. Faure** (Dir.), *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, Paris, 1997, p. 165-201.

(5) Urbanisation en zone inondable, infrastructures modifiant le régime des eaux, pollutions agricoles diffuses, remembrement...).

(6) Voir **J.-B. Narcy**, « La politique de l'eau face à la gestion des espaces », *Espaces et Sociétés*, 2003-4, n° 115, p. 179-196.

(7) Sur le bassin Seine-Normandie, un travail approfondi a été mené pendant trois ans par des commissions géographiques locales, réunissant élus, administrations, usagers, représentants des milieux socioprofessionnels et personnes compétentes. Au total, plusieurs milliers de personnes ont étudié les problèmes locaux et émis des propositions, lesquelles ont été examinées par la Commission des Programmes et de la Prospective du Conseil d'Administration. Le projet de SDAGE a ensuite été soumis à la consultation des Conseils régionaux et généraux, avant adoption par le Comité de Bassin.

mes de responsabilités) : les nitrates et pesticides agricoles, les écoulements pluviaux, les « nouvelles » pollutions (virus, médicaments), celles des petites entreprises... Les institutions de bassins se trouvent donc confrontées à une tâche ardue : conquérir le bon état en dépit de pollutions difficiles à maîtriser. Pour relever ce défi, il semble plus nécessaire que jamais de « spatialiser » la gestion de l'eau, du moins vis à vis des pollutions diffuses dans l'espace. Mais comment ?

Tout d'abord en rénovant le SDAGE via la mise en place participative d'un plan de gestion auquel l'obligation de résultat devrait apporter plus de fermeté. Ensuite, en utilisant des outils de gestion territoriale de l'eau à des échelles plus fines que celle du grand bassin, afin de renforcer le partage des responsabilités entre acteurs. Sur le bassin Seine-Normandie, plusieurs dispositifs existent déjà dans ce but (8).

## *L'exemple du bassin Seine-Normandie*

Les Assises de l'Eau, au début des années 1990, ainsi que le SDAGE ont été l'occasion de créer et de faire travailler des « commissions géographiques » à l'échelle de sous-bassins (ceux des principaux affluents de la Seine). Ces commissions rassemblent les acteurs locaux, selon le principe de composition du Comité de Bassin. Pour le bassin Seine-Normandie, elles ont été récemment institutionnalisées, et consultées sur des « Plans Territoriaux d'Actions Prioritaires ».

À l'échelle des unités hydrographiques, les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sont élaborés par une Commission Locale de l'Eau (CLE), dont la composition renvoie à celle des Comités de Bassin. Ces schémas locaux, non obligatoires mais de portée réglementaire, sont élaborés pour résoudre des problèmes de gestion de l'eau inhérents au petit bassin. La constitution des SAGE implique cependant une certaine lourdeur administrative et une volonté politique locale, tout en souffrant d'un problème de moyens (9), ce qui explique la durée de leur mise en place (8 ans en moyenne), et le fait que les acteurs locaux hésitent parfois à se lancer dans de telles démarches.

Par ailleurs, aux côtés des « contrats de rivières » créés à l'initiative de l'État dans les années 1980, ou des « contrats de nappe », on peut également citer les « contrats de bassin » en Île-de-France, ou les « contrats territoriaux » sur le reste du bassin, qui ont été lancés à l'instigation de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie. Dans tous les cas, il s'agit de contrats liant acteurs locaux et financeurs autour d'objectifs et de programmes d'actions (en général quinquennaux), définis par un comité local rassemblant usagers et parties prenantes, et dont l'animation est assurée par un chargé de mission en partie financé par l'Agence de l'Eau.

(8) Voir **C. Bouni**, **J.-B. Narcy**, *Le modèle français de gestion de l'eau au crible de la gouvernance : l'exemple du bassin Seine-Normandie*. Études, évaluation et prospective, 2002, 30 p.

(9) Les CLE n'ayant pas de moyens techniques, financiers et juridiques propres



Le contrat de la plaine du Saulce est un exemple engageant les agriculteurs dans une politique préventive pour la qualité de l'eau potable (10). Ce type de contrat est malheureusement encore trop peu fréquent, car difficile à « monter » lorsque la volonté politique locale fait défaut et du fait de freins juridiques (11). Ces outils territoriaux de gestion, parce qu'ils sont proches des problèmes et du terrain, peuvent accroître l'implication des usagers de l'eau, notamment par le biais de l'animation et de la sensibilisation (12).

La participation du public (article 14 de la DCE), autre cheval de bataille de la DCE, pourrait peut-être également, en informant les citoyens sur les enjeux de la gestion de l'eau, inciter à plus de cohérence entre politiques économiques et politique de l'eau.

Enfin, les projets territoriaux actuels, du type Agenda 21 local, devraient en théorie favoriser une approche globale articulant environnement et développement économique. En pratique, ce n'est pas forcément le cas du fait de l'enchevêtrement de niveaux de décision dont les compétences diffèrent (13).

Pour conclure, l'insuffisance de la gestion spatiale de l'eau ne s'est pas avérée un obstacle trop gênant jusque là, les gestionnaires ayant d'abord eu à résoudre des problèmes ponctuels. Mais la résorption d'une bonne partie des pollutions classiques a fait apparaître au premier plan de « nouveaux » types de pollutions auxquelles la réponse ne peut durablement être l'abandon des captages d'eau potable ou un traitement plus poussé de l'eau. En parallèle, les questions d'inondation semblent également traitées de manière plus préventive et spatialisée qu'auparavant. Cependant, pour être mis à profit dans le sens d'une gestion plus spatiale de l'eau, le contexte favorable actuel devrait être accompagné de la levée de plusieurs freins qui souvent empêchent les gestionnaires d'agir. Par exemple, clarifier les rôles sur les problèmes d'entretien des cours d'eau et d'inondation, appliquer à tous les usagers le principe pollueur-payeur, modifier le contexte juridique de manière à faciliter la mise en œuvre des SAGE et des outils contractuels (14), mais surtout, mettre en cohérence deux mondes d'acteurs-gestionnaires différents jusqu'alors : celui de la gestion des espaces (notamment mené par les collectivités) et celui de la gestion des flux (notamment mené par les instances de bassin). La révision du SDAGE, qui a force de droit, et implique donc théoriquement la compatibilité des programmes et décisions administratives avec la gestion de l'eau, dans le contexte d'obligation de la DCE, va-t-elle permettre de dépasser ces incohérences ?

**Sarah Feuillette**

10) Ce bassin de 9000 ha alimentant les captages d'eau de la ville d'Auxerre et de 9 communes rencontrait d'importants problèmes de pollution par les nitrates et les pesticides. L'association pour la qualité de l'eau potable de la plaine du Saulce, regroupant collectivités, agriculteurs et artisans, a été mise en place en 1998. Un contrat rural de 5 ans entre l'Agence de l'eau et les partenaires locaux les a ensuite engagés dans une politique préventive et solidaire de la qualité de l'eau.

(11) Statut du fermage, difficultés d'indemnisation des agriculteurs en contre partie de bonnes pratiques définies.

(12) Dans le cas du contrat de la plaine du Saulce, un volet animation et études a donné lieu à un diagnostic et à un conseil agri environnemental aux agriculteurs, à l'acquisition et la diffusion de références locales et au suivi d'indicateurs.

(13) Par exemple, une communauté de communes ayant des compétences liées à l'aménagement du territoire, tandis que les communes isolément ont des compétences liées à l'eau.

(14) Cet article reprend, en le modifiant en partie, un article paru dans *Cybergéo* en 2004 « L'eau en France : entre subsidiarité et gestion spatiale », à titre de contribution au séminaire de recherche organisé par l'équipe Eau et Territoire du GDR Rés-Eau-Ville, mte/prodig. Montpellier 27-28-29 mai 2004. *Cybergéo*, Revue européenne de géographie <http://cybergeo/eauville/intro.htm>