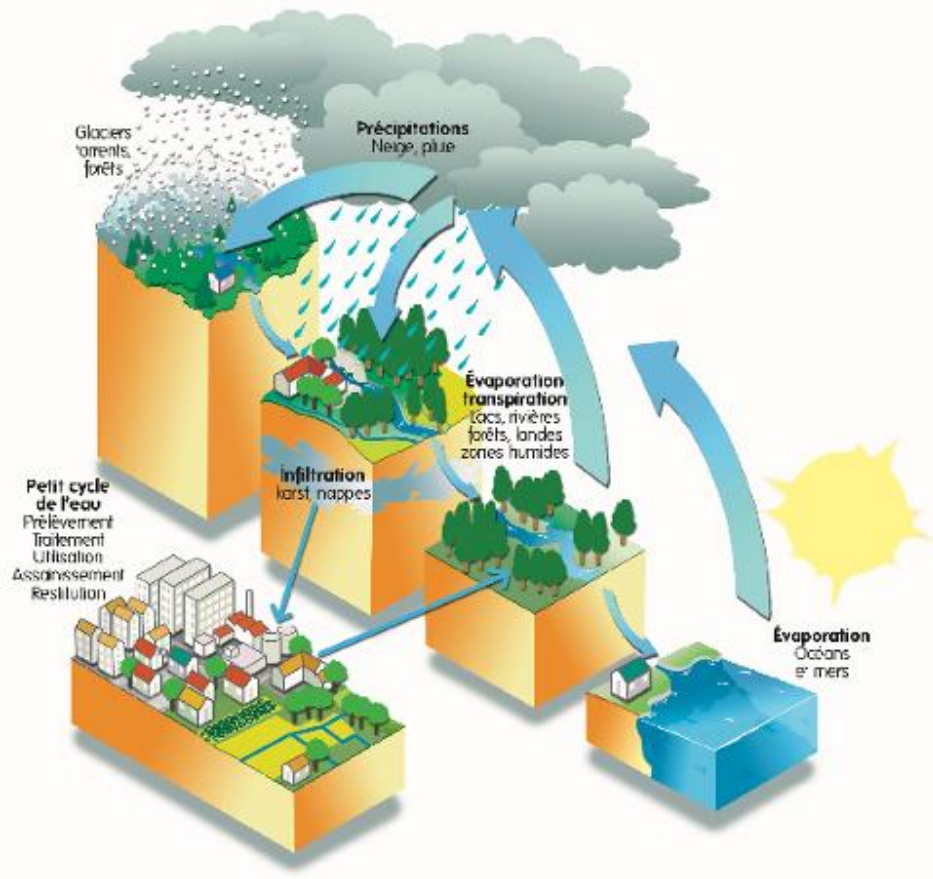




Analyse rétrospective et enjeux de la gouvernance de l'eau en France

Sophie Richard, AgroParisTech, UMR G-Eau

Comment éviter la panne sèche ? (Sénat, 2022)



Cycles de l'eau (Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse)

Eau: ressource partagée entre de multiples usages
France: habitude eau abondante et peu chère toute l'année

Changement climatique => modification accès à l'eau

- gestion quantitative plus difficile
 - amélioration qualité encore incontournable
- ⇒ source de tensions, de conflits d'usages, d'oppositions, de débats en conditions de rareté ou de pénurie.

**Pourra-t-on (et comment)
préserver une gestion participative et apaisée
de l'eau dans les années à venir?**

Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir de l'eau (24/11/22): <http://www.senat.fr/rap/r22-142/r22-1421.pdf>

Comment définir la gouvernance ?



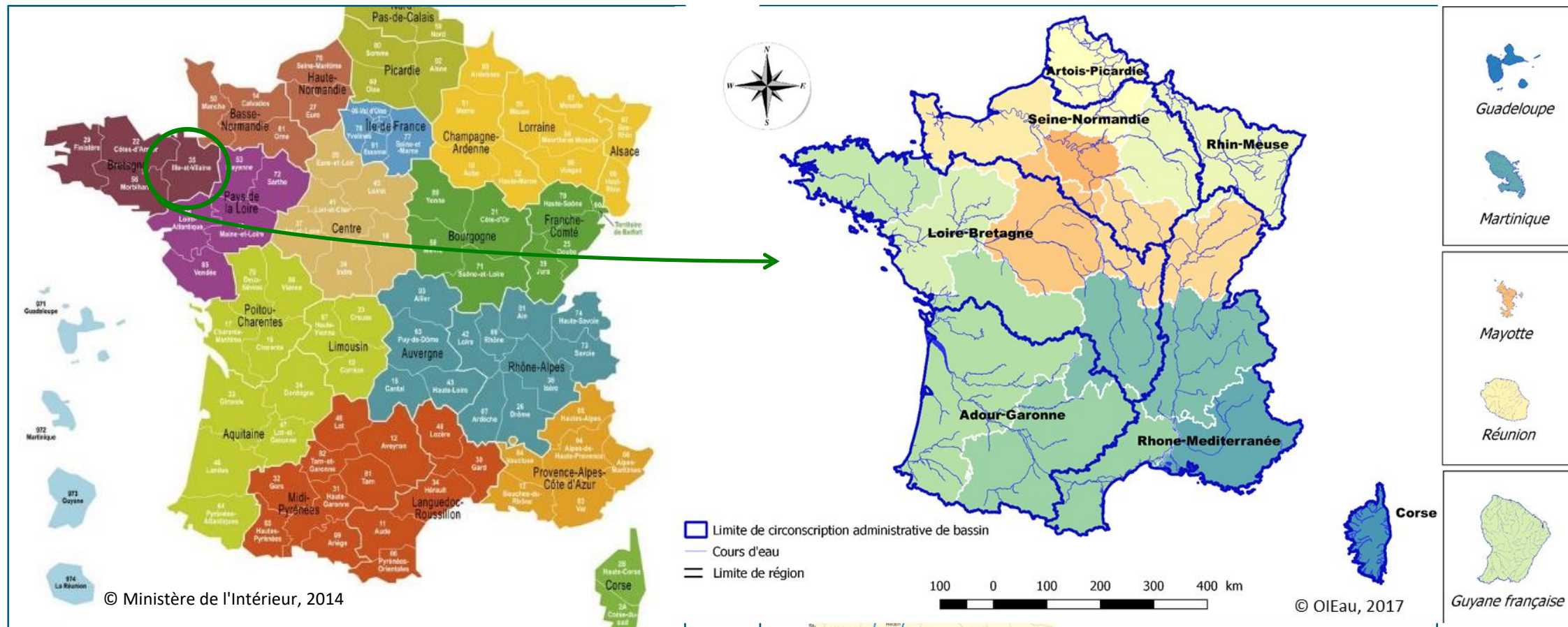
La gouvernance fait référence à l'ensemble des cadres d'action et des processus de prise de décision, de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions mis en œuvre à différentes échelles pour gérer les défis liés à l'eau et aux services associés, dans des contextes fragmentés et incertains

(d'après GWP, 2003 et Le Galès, 1995)

Des niveaux administratifs...



... auxquels se superposent des niveaux hydrographiques





Gouvernance de l'eau en France: 60 ans de controverses et de négociations sur l'eau

Une européanisation des politiques de l'eau :

- Un cadre de gouvernance pour une gestion intégrée de l'eau en Europe
- Un objectif de bon état et de non-dégradation des eaux, couplé à des exigences économiques

Un cadre consensuel de gestion intégrée et territorialisée :

- Politique, moyens, outils dédiés
- Institutions à l'échelle des bassins, rôle central des Agences de l'Eau, des syndicats de bassin
- Engagement multi-acteurs: clé pour intégrer la complexité (CLE, Comité de Bassin...)
- Régulation et contrôle par l'Etat, l'OFB
- Gestion décentralisée, maîtrise d'ouvrage publique des collectivités territoriales et de leurs groupements

Des transformations :

- Des controverses, des désaccords et des compromis sources d'évolutions incrémentales
- Une évolution de la légitimité de l'Etat entre européanisation et décentralisation
- Une écologisation des politiques de l'eau vers une écologie du compromis
- Des changements globaux qui repositionnent les défis collectifs et questionnent la gouvernance de l'eau

Un mouvement de décentralisation et de montée en puissance des autorités locales



Comment expliquer le manque d'efficacité de la politique de l'eau?

**Une politique
clairement identifiée
mais ...**

- gouvernée par l'extérieur (*Barone, 2022*), dépendance aux politiques sectorielles
- se complexifie et s'écologise, des moyens à adapter aux enjeux →
- concerne des systèmes complexes et évolutifs qui questionnent l'état de référence
- du retard dans la mise en œuvre des directives, de nombreuses possibilités de dérogations environnementales
- des dispositions des lois de 1964 et 1992 concernant la maîtrise d'ouvrage à l'échelle des bassins non mises en œuvre ↓

L'eau en jeu ?



Pollution de l'eau
= enjeu
environnemental
majeur

1964

Des principes fondateurs :
"l'eau paye l'eau",
solidarité à l'échelle du
bassin, usagers et
pollueurs payeurs

Emergence
d'autres enjeux
environnementaux

2003

Contribution des
Agences de l'Eau au
budget général de l'Etat

Eau = un enjeu
environnemental
parmi d'autres

2017-19

Extension du mandat des
Agences de l'Eau et
création de l'Office
Français de la Biodiversité





Comment expliquer le manque d'efficacité de la politique de l'eau?

**Des rôles
et responsabilités
multi acteurs
et multiniveaux
avec ...**

- des articulations nécessaires, des statuts et des rôles à préciser (e.g. des structures de bassin versant déstabilisées par la mise en œuvre de la compétence GEMAPI)
- des associations environnementales et des citoyens peu associés aux processus de décision
- des comportements des usagers difficiles à faire évoluer par le droit uniquement
- des concurrences internes pouvant exister dans les institutions, des arbitrages dans l'affectation des moyens
- des attitudes de certaines organisations conservatrices pouvant freiner les transformations et innovations

Enjeux, perspectives et pistes de réflexion pour adapter la gouvernance aux enjeux



Comment coupler action à court terme et stratégie de long terme en articulant les échelles et les secteurs ?

- la **prospective** comme approche permettant d'intégrer les ruptures, de décaler les regards, d'éclairer l'action à la lumière de futurs possibles ?
 - voir loin, large et analyser en profondeur
 - s'appuyer sur des données validées scientifiquement (ex: Explore 2, 2024)
 - piloter et accompagner la prise de décision en contexte d'incertitude
- besoin d'un **Etat plus stratégique** et pas uniquement régalien
- des **collectivités "chef de file"** sur certaines politiques?
- nécessité d'adapter les **priorités** et **moyens** aux enjeux
 - moyens humains, financiers, techniques, réglementaires
 - gestionnaires et magistrats ayant les compétences requises

Enjeux, perspectives et pistes de réflexion pour adapter la gouvernance aux enjeux



Une gouvernance multiniveaux sur-mesure en fonction des problèmes à résoudre

- **articuler les enjeux entre secteurs**, mieux intégrer l'eau dans les politiques sectorielles, prendre en compte les antagonismes, les tensions, les conflits comme facteurs de changement permettant de déclencher des actions, limiter les dérogations environnementales
- **articuler les échelles administratives et hydrographiques** pour construire l'action publique à des niveaux adaptés : politique nationale pas toujours plus solidaire, politique locale pas toujours plus efficace
- construire l'action publique à l'échelle des enjeux en considérant les **générations futures** (horizon de responsabilité)



Enjeux, perspectives et pistes de réflexion

Une maîtrise d'ouvrage de gestion de l'eau ad-hoc sur des territoires d'intervention adaptés (bassin versant, territoire d'usage de l'eau, territoire de gestion de risque...)

- des **territoires de missions** définis aux échelles des enjeux
- des établissements publics à l'échelle de ces territoires avec des **compétences** et des **statuts administratifs** adaptés: "néo-EPTB"? (*Marc, 2023*)



Enjeux, perspectives et pistes de réflexion

Vers une gouvernance permettant de rééquilibrer le rapport entre humains et nature?

- **gestion équilibrée** usages/milieux aquatiques
- **l'art** comme media pour introduire le champ du sensible, les attachements ?
- le **droit** comme outil mobilisable ? des entités naturelles sujets de droit ?
une évolution du régime juridique de l'environnement (*de Redon et Pomade, 2020*)?

Vers une politique mixant démocraties représentative et participative ?

- des **formes** d'action publique à adapter aux **enjeux** (*e.g. défendre les enjeux de long terme, le droit des générations futures, des intérêts de la nature...*)
- des **lieux** d'action publique (*CLE par exemple*) associant plus largement les **citoyens** en tant que partenaires de l'action publique





**Merci pour
votre attention**

Annexes



- Organisation institutionnelle
- Principales étapes réglementaires sur l'eau en France
- Quelles sont les échelles d'action des institutions participatives de gouvernance de l'eau en France ?
- Bibliographie

Organisation institutionnelle



Des compétences
partagées entre....

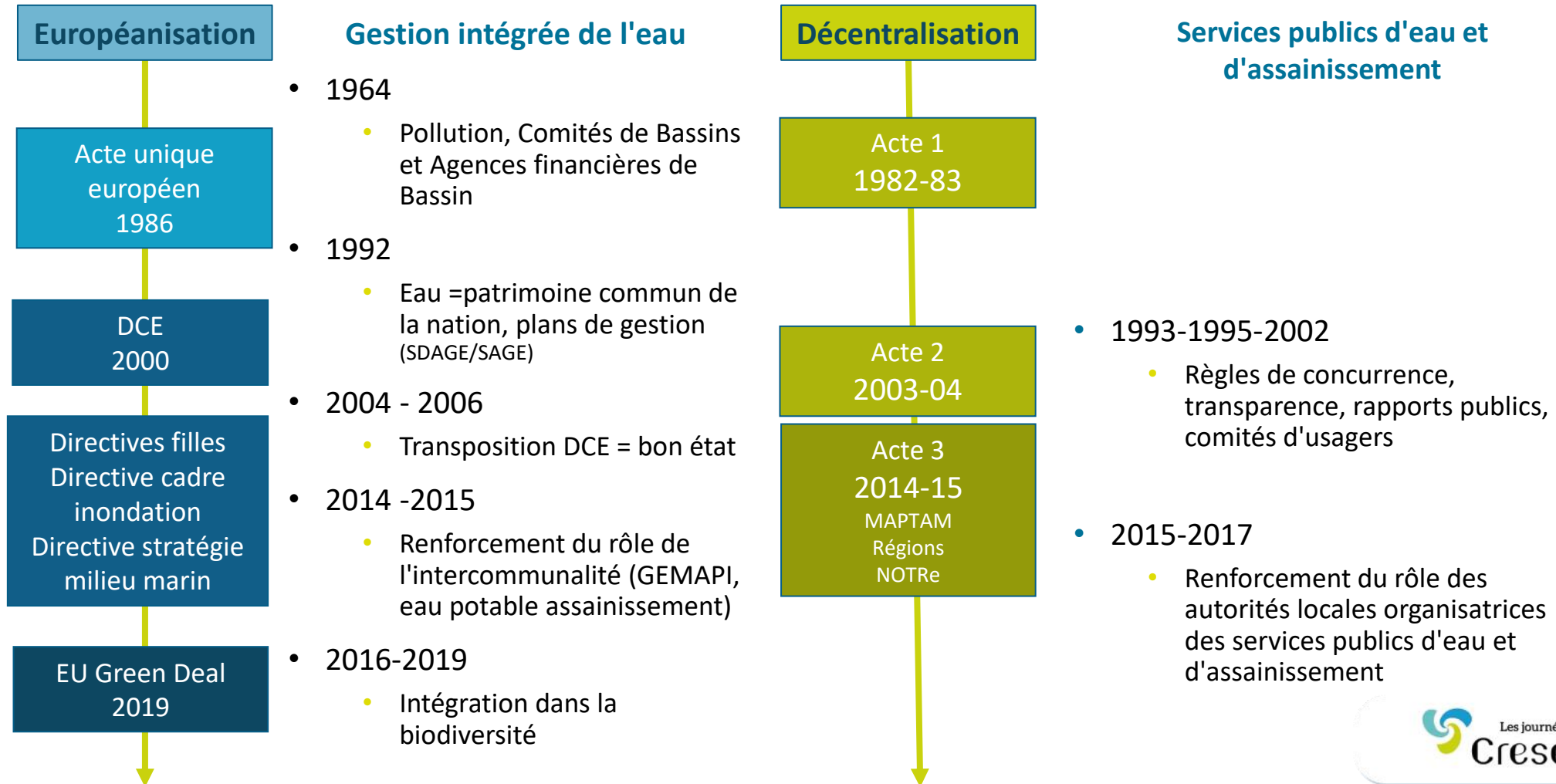
Régulation, contrôle
Etat, Office Français de la
Biodiversité (OFB)

Politique
de l'eau

Maîtrise d'ouvrage
Collectivités territoriales, EPCI-FP (eau et
assainissement & gestion des milieux
aquatiques de prévention des
inondations – GEMAPI)
+ acteurs privés

Financement et planification
Rôle central des Agences de l'Eau
+ Etat, collectivités territoriales,
acteurs privés

Principales étapes réglementaires sur l'eau en France



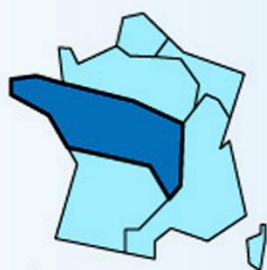


Quelles sont les échelles d'action des institutions participatives de gouvernance de l'eau en France ?

Depuis les années 1960, une gestion intégrée à différentes échelles avec des institutions et des financements dédiés



Comité national de l'eau (CNE)



Comité de bassin



Commission locale de l'eau (CLE)

Des acteurs représentés différentes échelles - © Agence française pour la biodiversité
Réalisation Matthieu Nivesse (d'après OIEau), 2018



Rurey, méandre de la Loue à la Fougère - © Wikimedia - CC BY-SA 4.0

› Nationale

- › Ministères
- › Office Français pour la Biodiversité (OFB)
- › Comité National de l'Eau (CNE)



› District Hydrographique

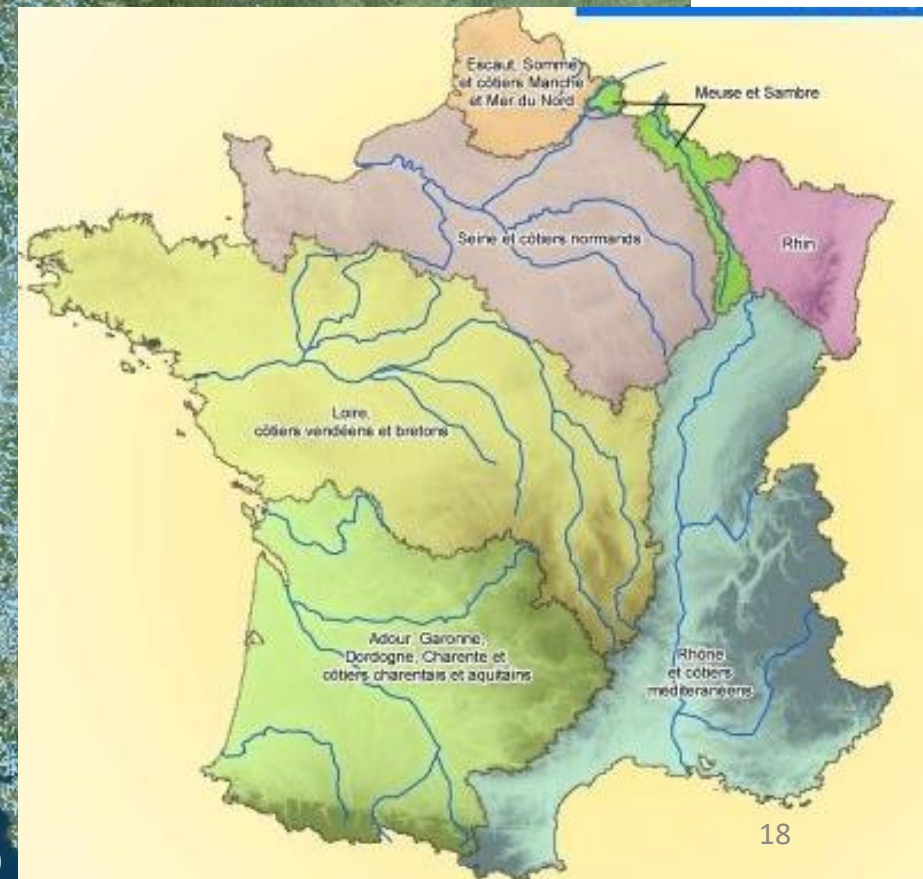
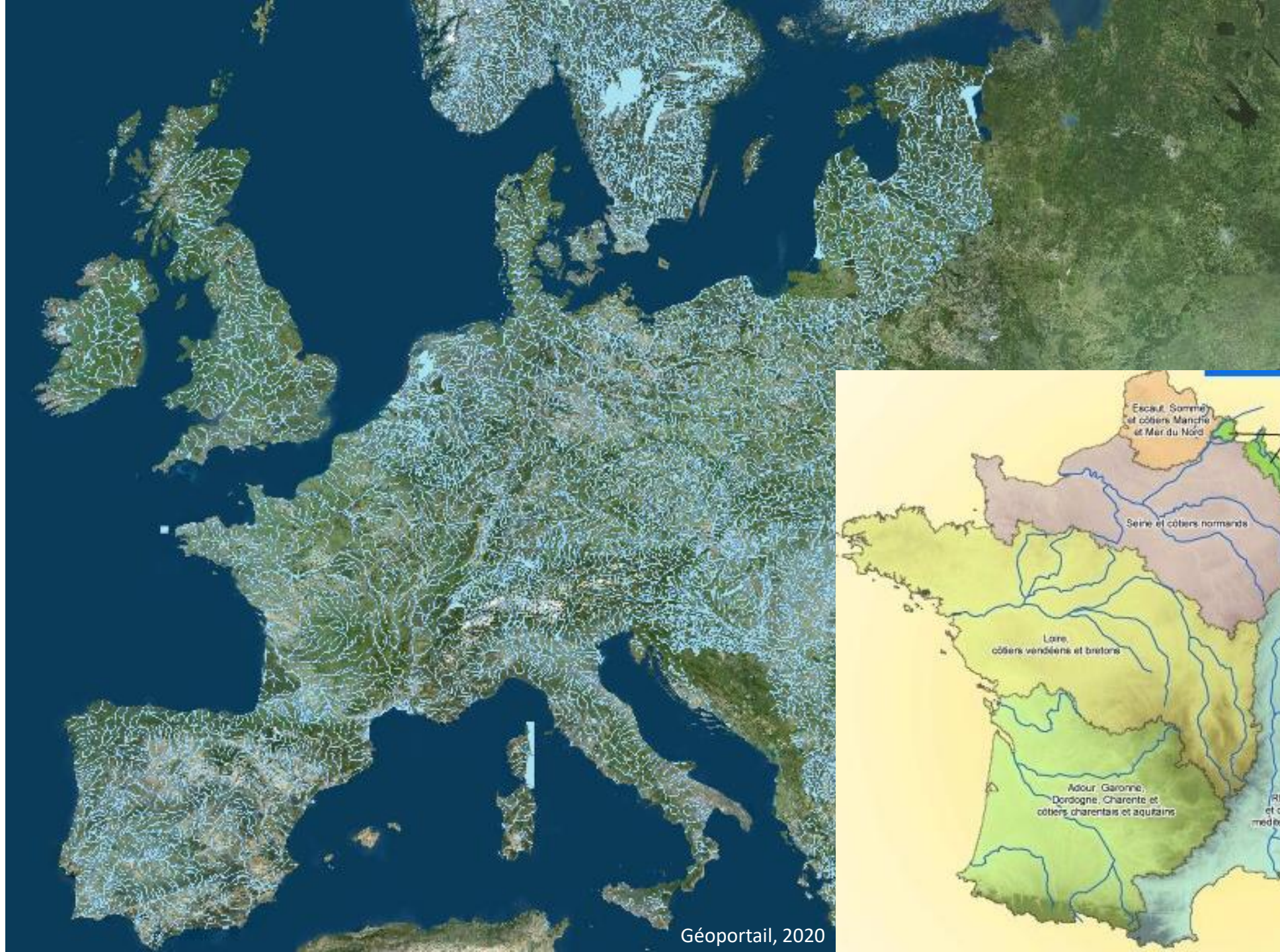
- › Comité de Bassin
- › Agence de l'Eau
 - › 2 milliards €/an
 - › Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)
 - › Inondations et changement climatique



› Bassin, rivière ou nappe

- › CLE: Commission Locale de l'Eau
- › Syndicats de bassin
 - › Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)





Bibliographie



- Barone S. et Michel L., 2022. *Métropole et risques littoraux. Vers une gouvernance interterritoriale à Montpellier ?*, Paris, Autrement.
- De Redon L. et Pomade A., 2020. *Deux regards sur la personnalité juridique de la nature*. SFE². <https://sfecologie.org/regard/ro12-et-ro13-juin-2020-louis-de-redon-adelie-pomade/>
- GWP, 2003. Effective water governance. Global Water Partnership Technical Committee (TEC), Background papers n°7. <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/07-effective-water-governance-2003-english.pdf>
- Le Galès P., 1995. *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. Revue française de science politique, 45, pp. 57-95.
- Marc P., 2023. *Gouvernance de l'eau: un enjeu législatif*. Académie de l'eau, 22/12/2023, Toulouse, 12p.
- Sénat, 2022. *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir de l'eau*, 24/11/22. <http://www.senat.fr/rap/r22-142/r22-1421.pdf>
- Zwarteveen M. et al., 2017. *Engaging with the politics of water governance*. WIREs Water 2017, 4:e01245. doi: 10.1002/wat2.1245. <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/wat2.1245>