

# Gouvernance de l'eau en France : entre européanisation et décentralisation.

## Retour d'expérience de la Durance

Sophie Richard – AgroParisTech, UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages

### Résumé

Aujourd'hui en Europe, l'action publique locale dans le domaine de l'eau se construit à différents niveaux de décisions en interaction. Les niveaux européen et national ont défini le cadre dans lequel s'inscrivent les actions publiques et les arrangements institutionnels mis en œuvre dans les territoires de l'eau.

Cette intervention apporte un éclairage sociopolitique sur la trajectoire de la gouvernance de l'eau en France, avec une profondeur historique, en mobilisant le retour d'expérience du territoire de la Durance.

Depuis le Moyen-Age, la Durance est devenue un outil de transfert du château d'eau alpin vers les zones côtières pour fournir de l'eau aux hommes où et quand ils en avaient besoin. Des réservoirs et des réseaux de distribution ont été développés, des règles d'allocation et des institutions ont été élaborées et négociées pour répondre à ces besoins. La culture de l'eau partagée est ancienne et performante sur ce territoire, mais elle nécessite aujourd'hui une adaptation face aux nouveaux défis que sont l'évolution démographique et socio-économique et les premiers effets du changement climatique.

L'accent est mis sur quatre éléments caractéristiques de l'évolution de la gouvernance :

- les tensions et controverses comme moteur de transformation de la gouvernance dans un cadre global relativement stable hérité des années 1960 ;
- les trajectoires d'européanisation d'une part et de décentralisation d'autre part, conduisant à une évolution du rôle de l'Etat, à une montée en puissance de l'intercommunalité et à un rôle accru de certaines Régions dans la construction et la mise en œuvre des politiques de l'eau. Ces nouvelles dynamiques territoriales pourraient faciliter les rapprochements entre politiques publiques de l'eau, des risques, de la ville et de l'aménagement du territoire ;
- la participation des usagers et l'engagement des parties prenantes dans de nouveaux lieux d'action publique, comme clé déterminante pour une gouvernance territoriale multi-échelles et pour la construction de coresponsabilités entre acteurs des territoires (du domaine de l'eau et hors du domaine de l'eau) ;
- et enfin l'évolution de l'eau, d'abord enjeu majeur et "joyau de la couronne" des politiques environnementales française et européenne à partir des années 1960-70, puis enjeu environnemental parmi d'autres pour finir intégré à la biodiversité depuis 2016.

Mots clés : gouvernance, Durance, tensions, décentralisation, européanisation, participation.

e u r o p a

Entretiens Universitaires Réguliers  
pour l'Administration en Europe ■

COLLOQUE  
2020

LES POLITIQUES PUBLIQUES  
DE L'EAU EN EUROPE :  
ENTRE FRAGMENTATION  
ET INTÉGRATION



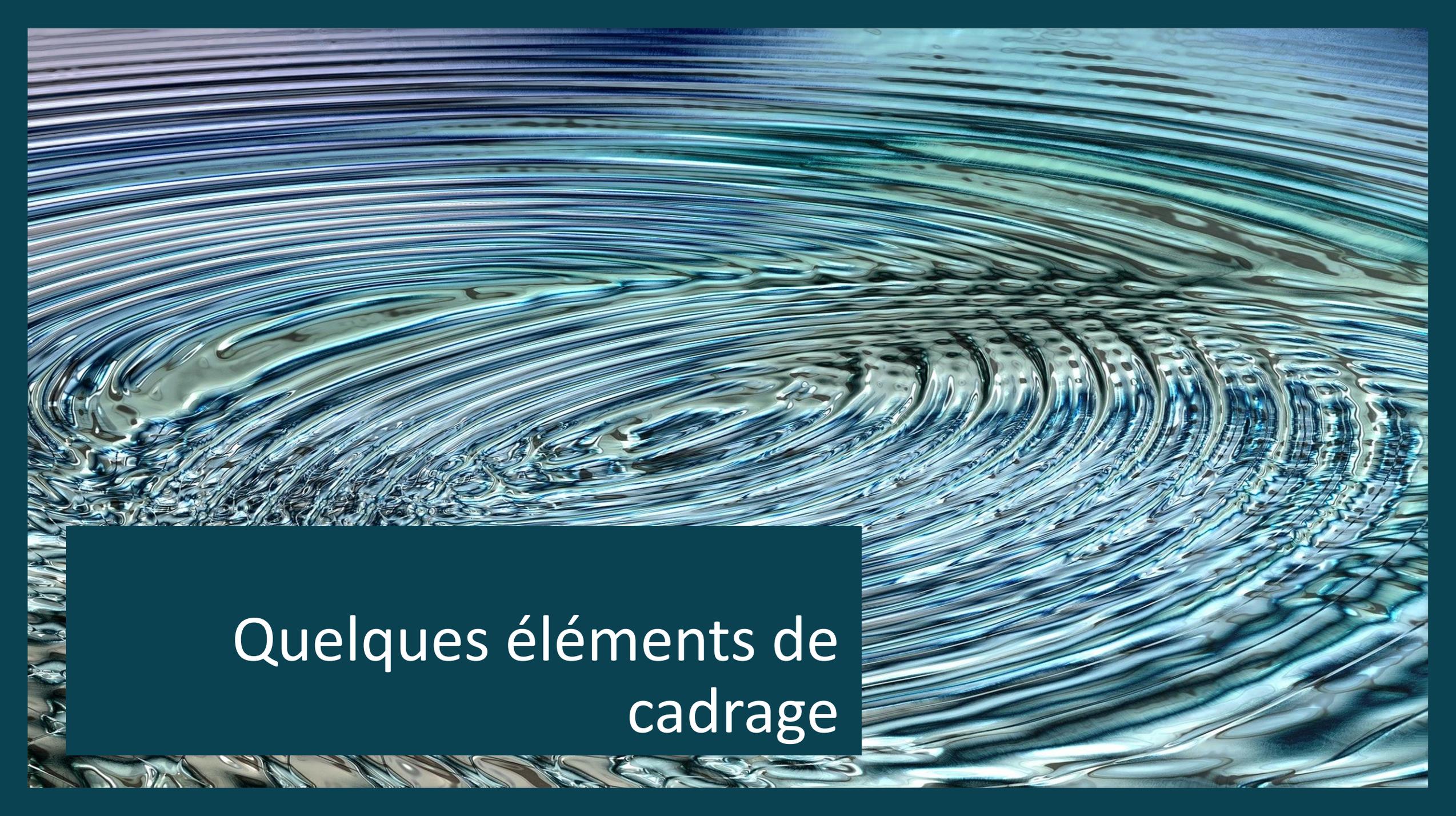
# Gouvernance de l'eau en France: entre européanisation et décentralisation

## Retour d'expérience de la Durance

Sophie Richard – AgroParisTech



UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages



Quelques éléments de  
cadrage

# Gouvernance de l'eau?

Eau = ressource commune pour des usages multiples et partagés

- Socio-hydro-éco-systèmes complexes
- Multiples échelles territoriales en interaction
- Multiples acteurs et secteurs en interaction
- Problèmes de plus en plus perçus comme communs
- Changements globaux

Besoin de solutions collectives et de politiques publiques favorisant l'engagement et la construction de coresponsabilités



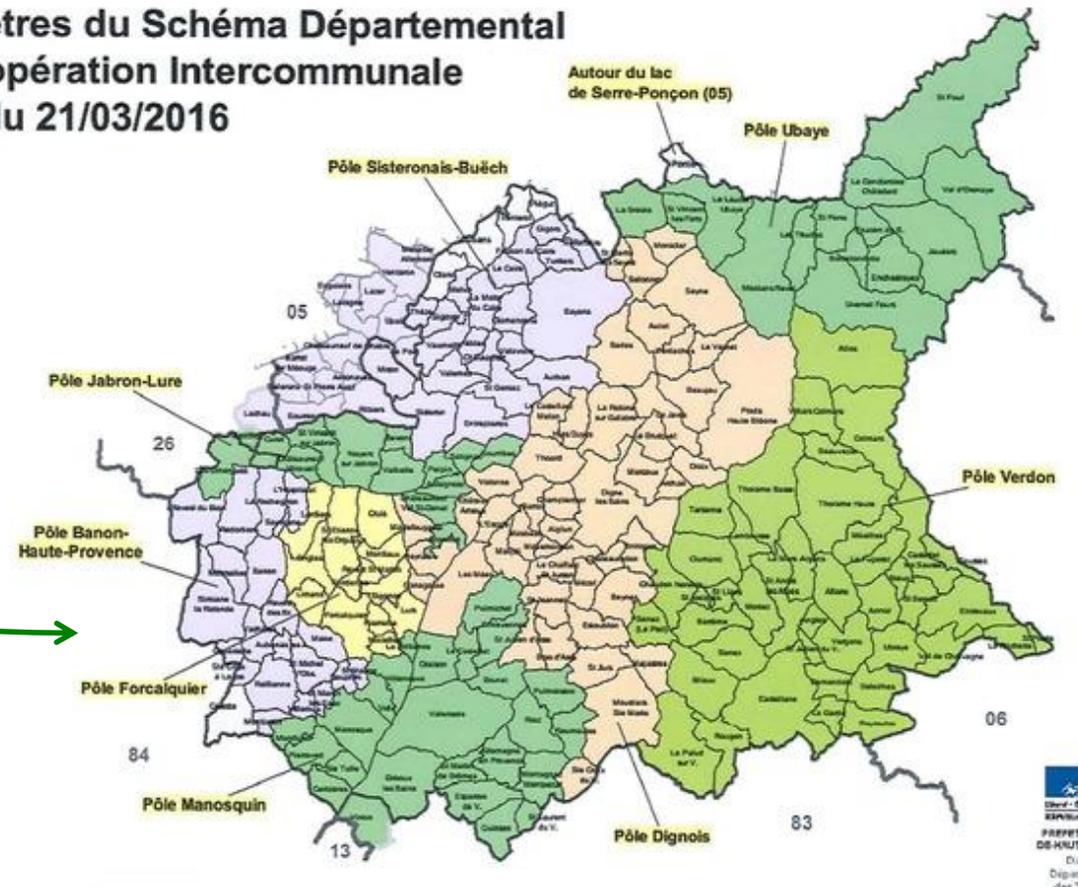
Bassin versant

# En France, des territoires administratifs...



## ... auxquels se superposent des découpages hydrographiques

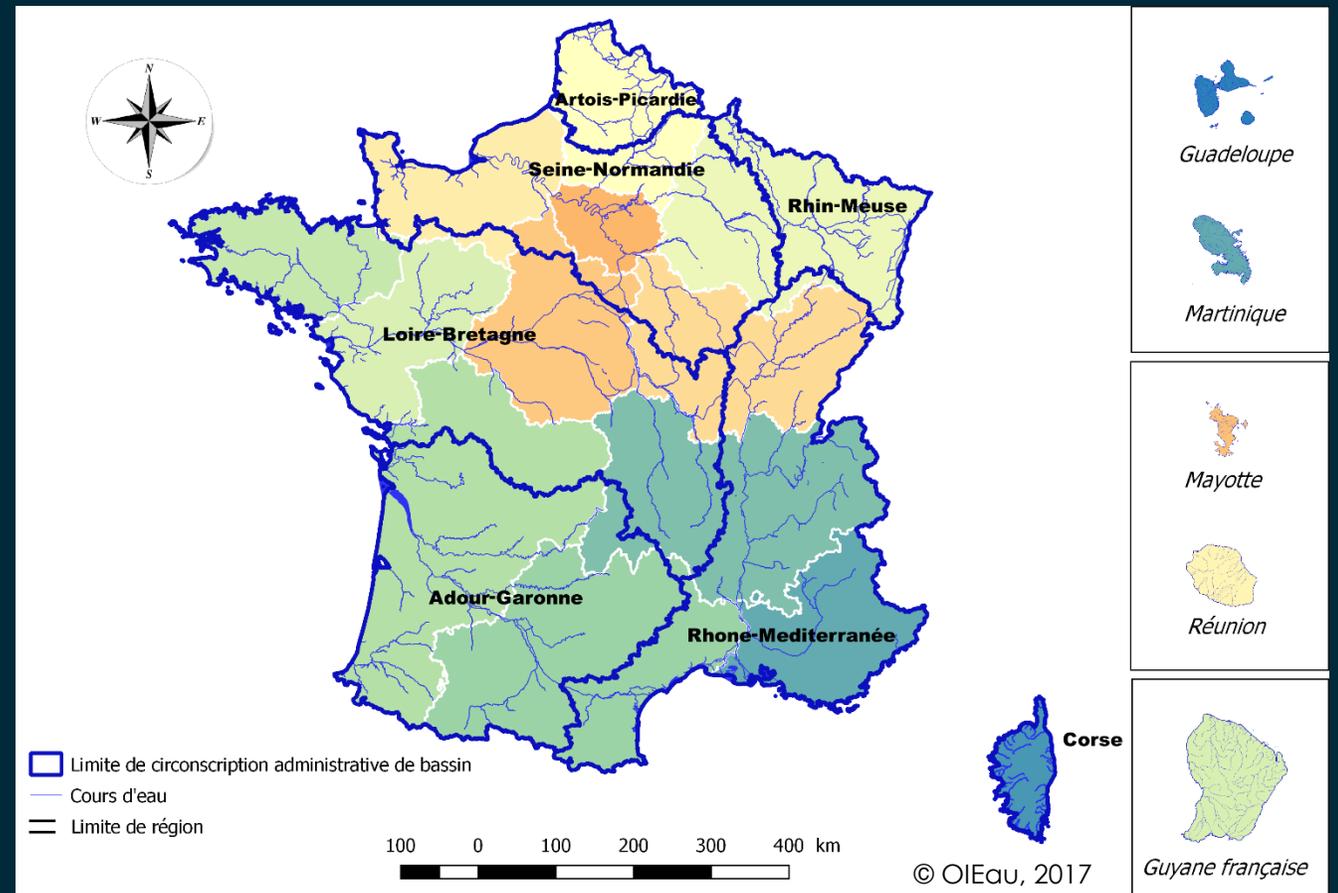
Périmètres du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale CDCI du 21/03/2016



# En France, des territoires administratifs...



## ... auxquels se superposent des découpages hydrographiques





Gouvernance d'un  
territoire de l'eau: retours  
d'expérience de la Durance

# La Durance

## Rivière Méditerranéenne

- Usages multiples et anciens, des acteurs historiques (EDF, SCP)
- Transferts d'eau, infrastructures hydrauliques structurantes
- Pressions anthropiques fortes
- Saisonnalité, changement climatique

- Bassin versant: 14.280 km<sup>2</sup>
- 10% de la production hydroélectrique nationale
- Pop. bassin = 580 mille hab. / Pop. littoral = 3 millions hab.



# Bassin versant ou bassin déversant?

## Principaux transferts d'eau

( d'après Source, 2013)

### LEGENDE

- Espace urbanisé
- Aquifères**
  - ▨ Aquifères en limite d'exploitation
- Sous-bassins nécessitant ...**
  - Une action de résorption du déséquilibre quantitatif relative aux prélèvements pour l'atteinte du bon état
  - Une action de préservation de l'équilibre quantitatif relative aux prélèvements
- Ressource en eau**
  - Principaux réservoirs
  - ➔ Principaux transferts
- Zone d'influence des transports d'eau brute**
  - Sécurisée
  - Non sécurisée
- ▭ Limites du bassin versant
- ▭ Limites du bassin déversant
- Principaux centres urbains



+ 5 siècles d'aménagements hydrauliques

Du Moyen-Age au XIX<sup>e</sup> siècle,

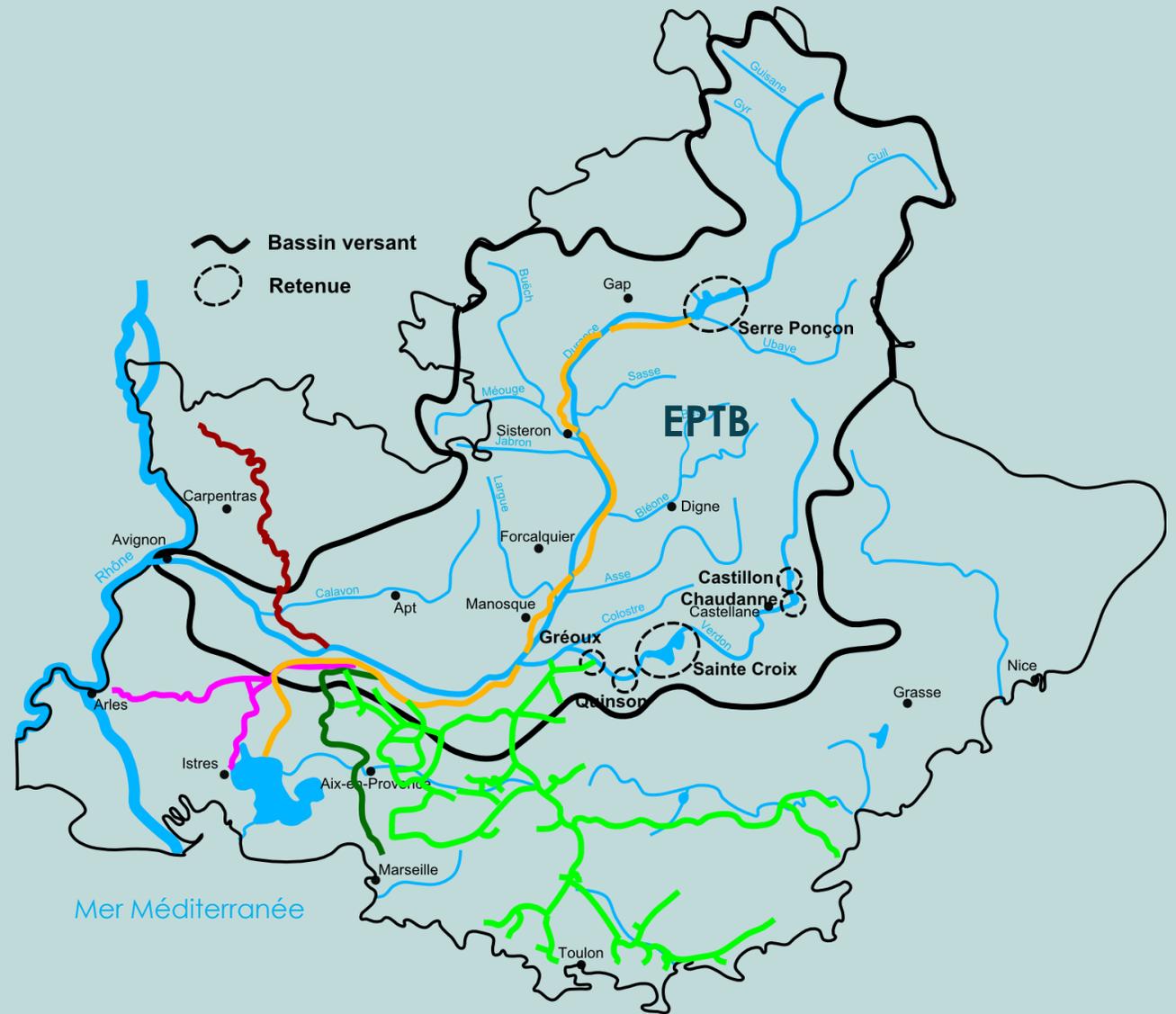
des canaux:

- moulins + arrosage
- agriculture + villes

XX<sup>e</sup> siècle ,

création de réserves /stockage:

- eau potable et irrigation
- régulation du débit
- hydroélectricité

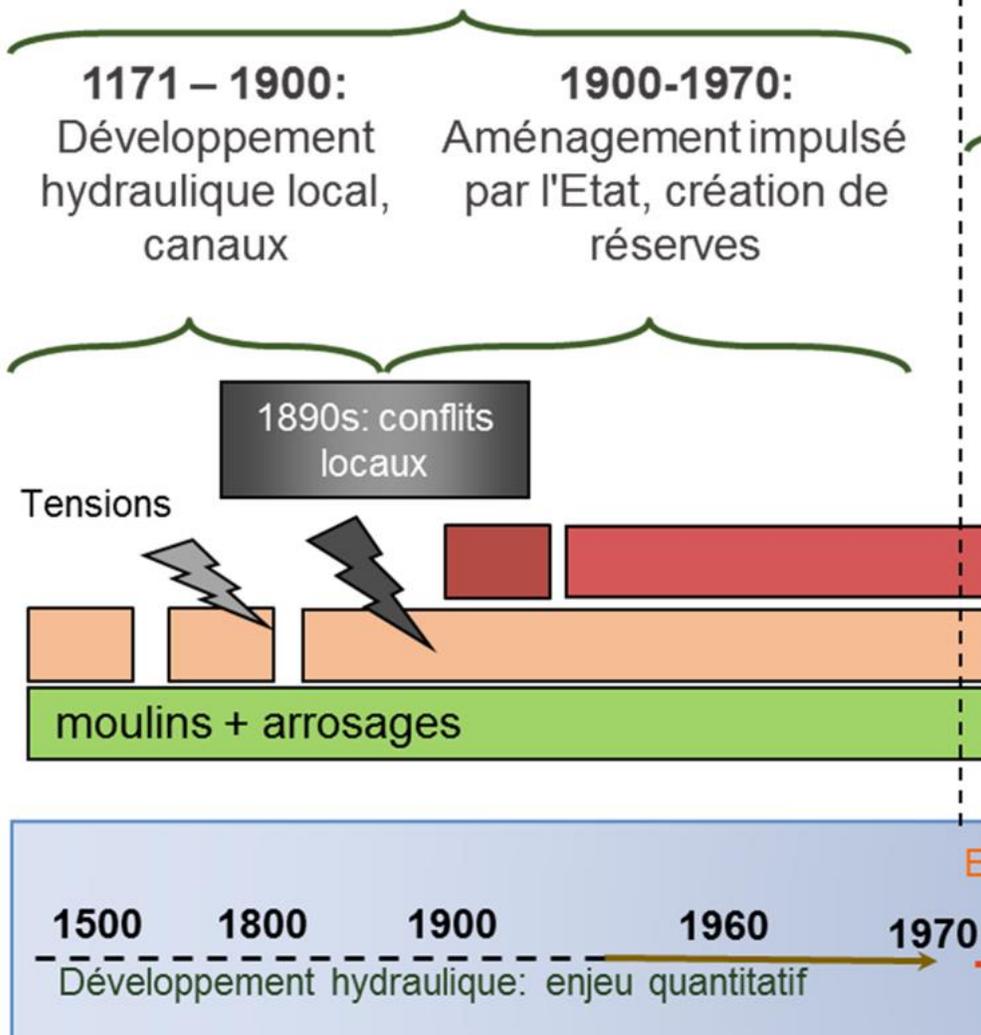


Les aménagements hydrauliques de la Durance (d'après Cros, 2012)

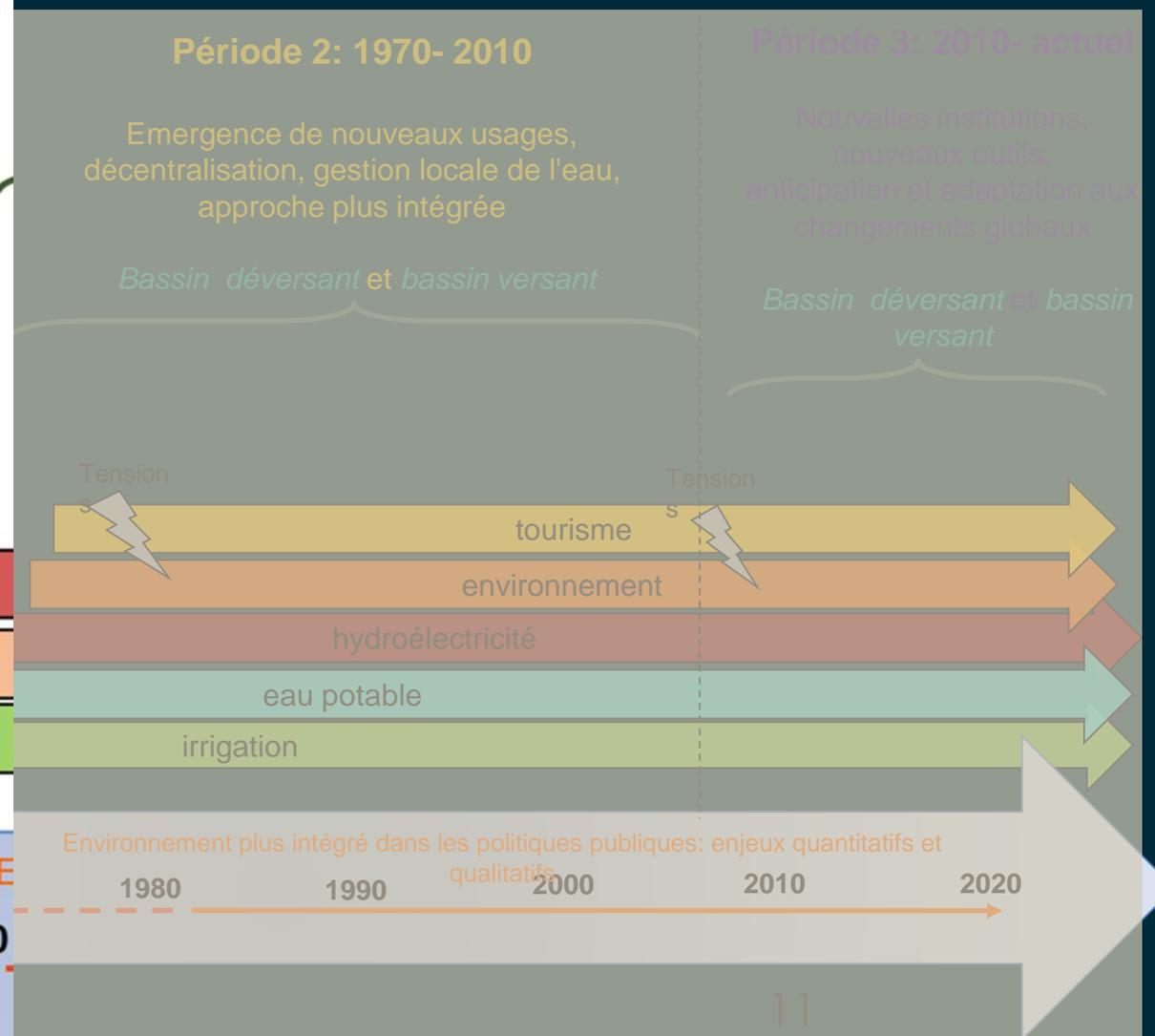
# Période 1: Moyen-Âge – 1970

Développement hydraulique, aménagement de la Durance

*Gouvernance pilotée par les ouvrages*



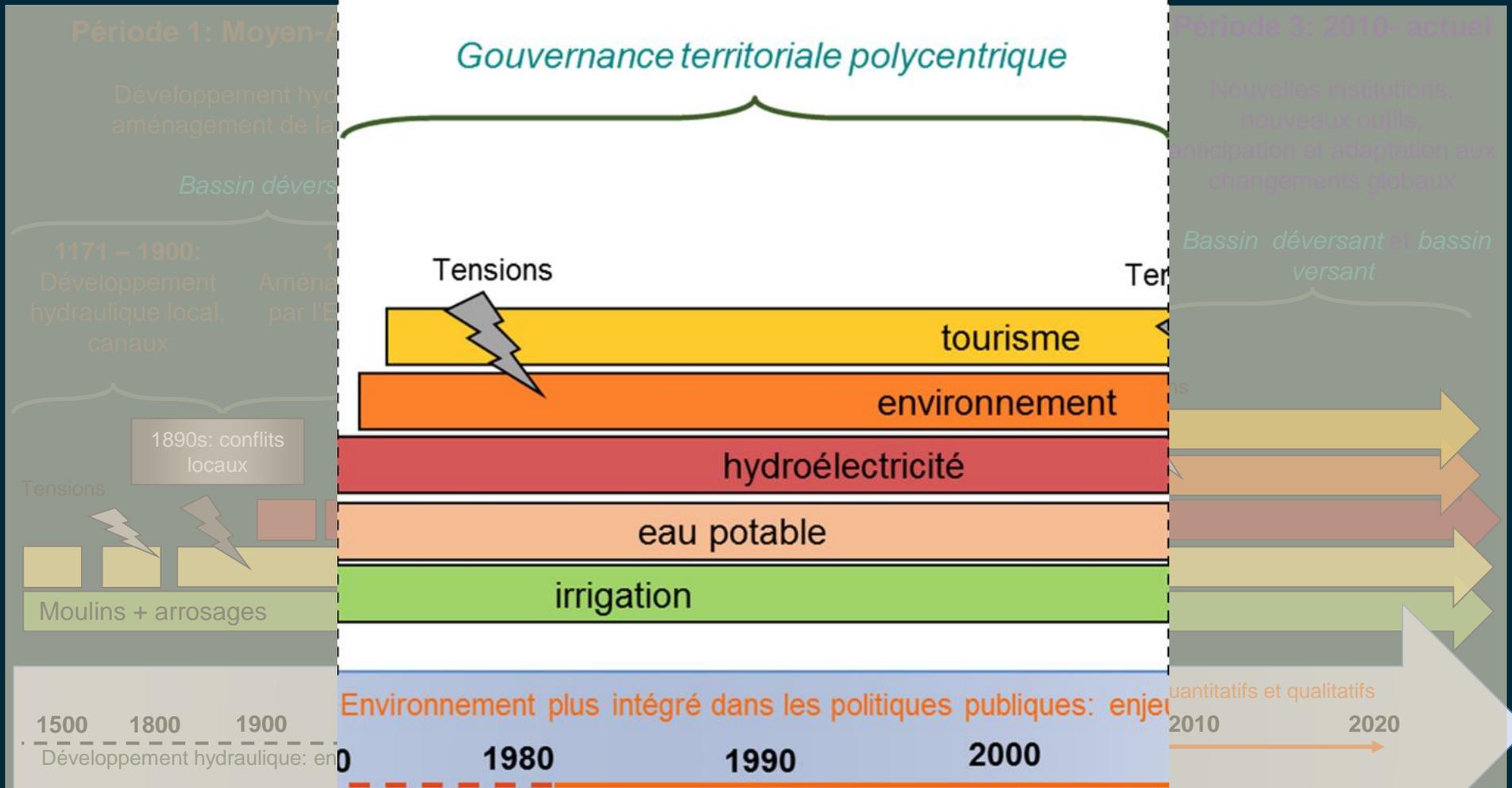
# de la gouvernance?

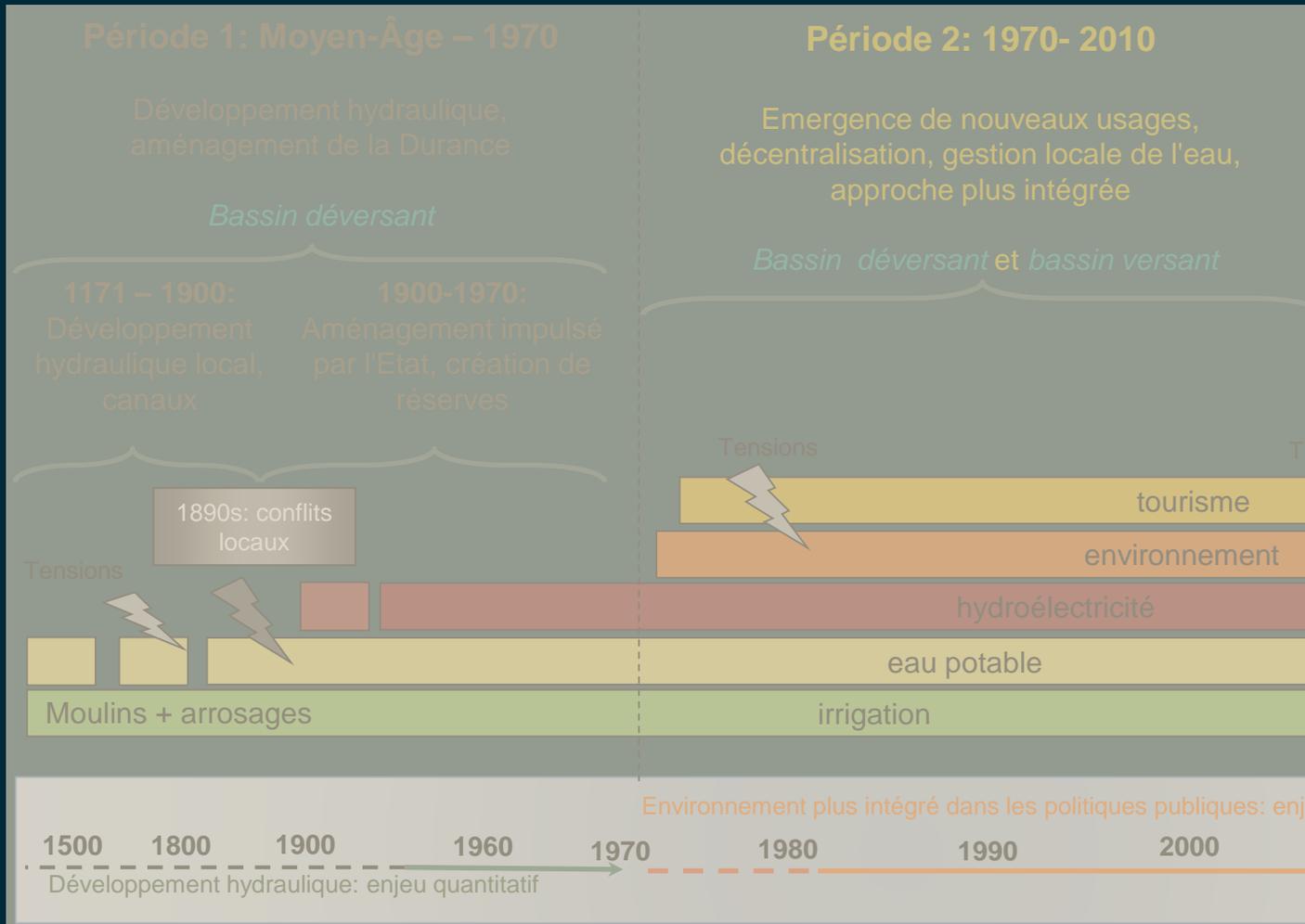


## Période 2: 1970- 2010

Emergence de nouveaux usages,  
décentralisation, gestion locale de l'eau,  
approche plus intégrée et territorialisée, bassin  
versant

*Gouvernance territoriale polycentrique*





**Période 3: 2010- actuel**

Nouvelles institutions, nouveaux outils, réformes territoriales, anticipation et adaptation aux changements globaux

*Gouvernance adaptative multiéchelles*

ensions

Tourisme

Environnement

Hydroélectricité

Eau potable

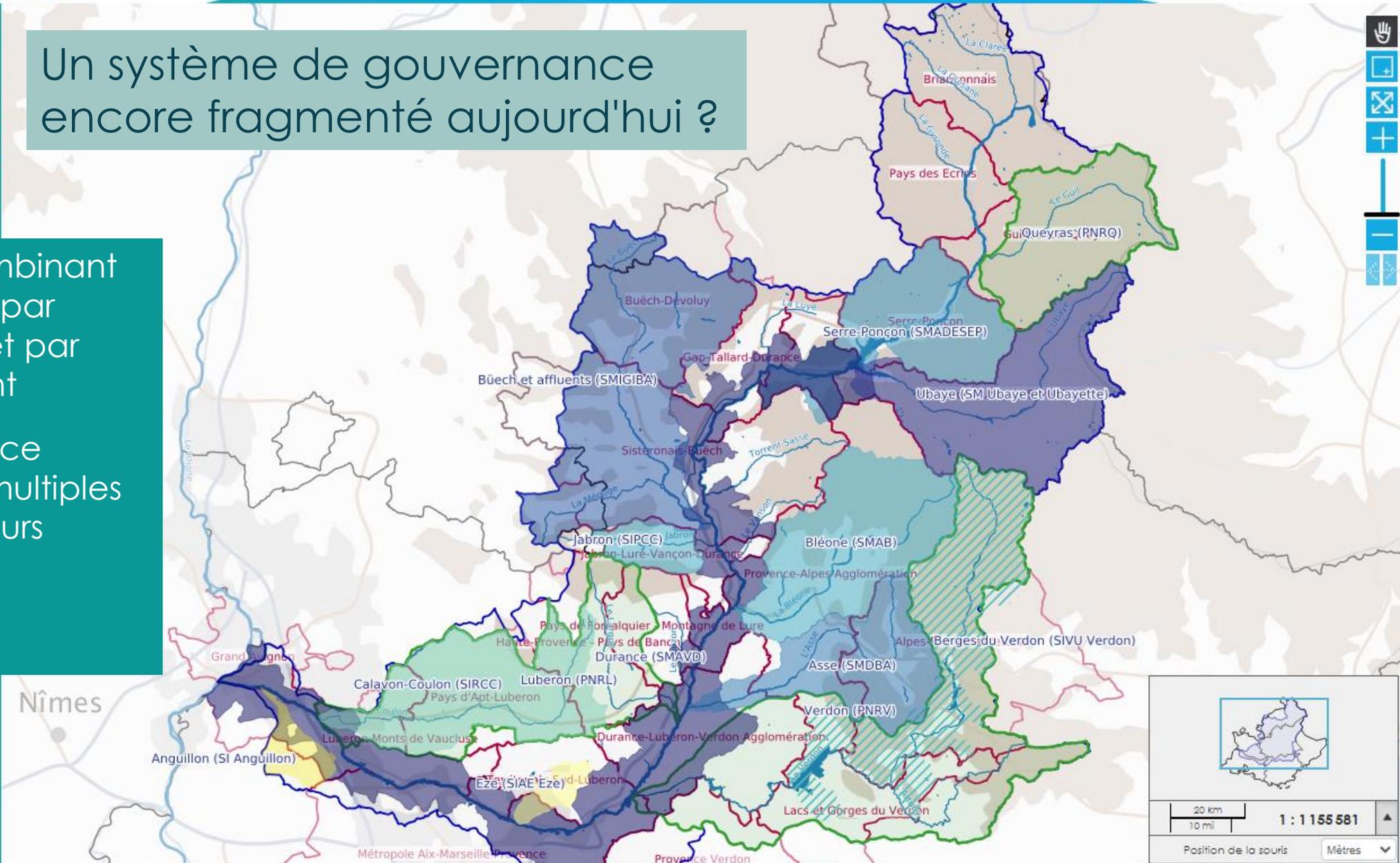
Irrigation

Enjeux quantitatifs et qualitatifs

2010 2020

## Un système de gouvernance encore fragmenté aujourd'hui ?

- Un territoire combinant des approches par bassin versant et par bassin déversant
- Une gouvernance impliquant de multiples acteurs à plusieurs échelles



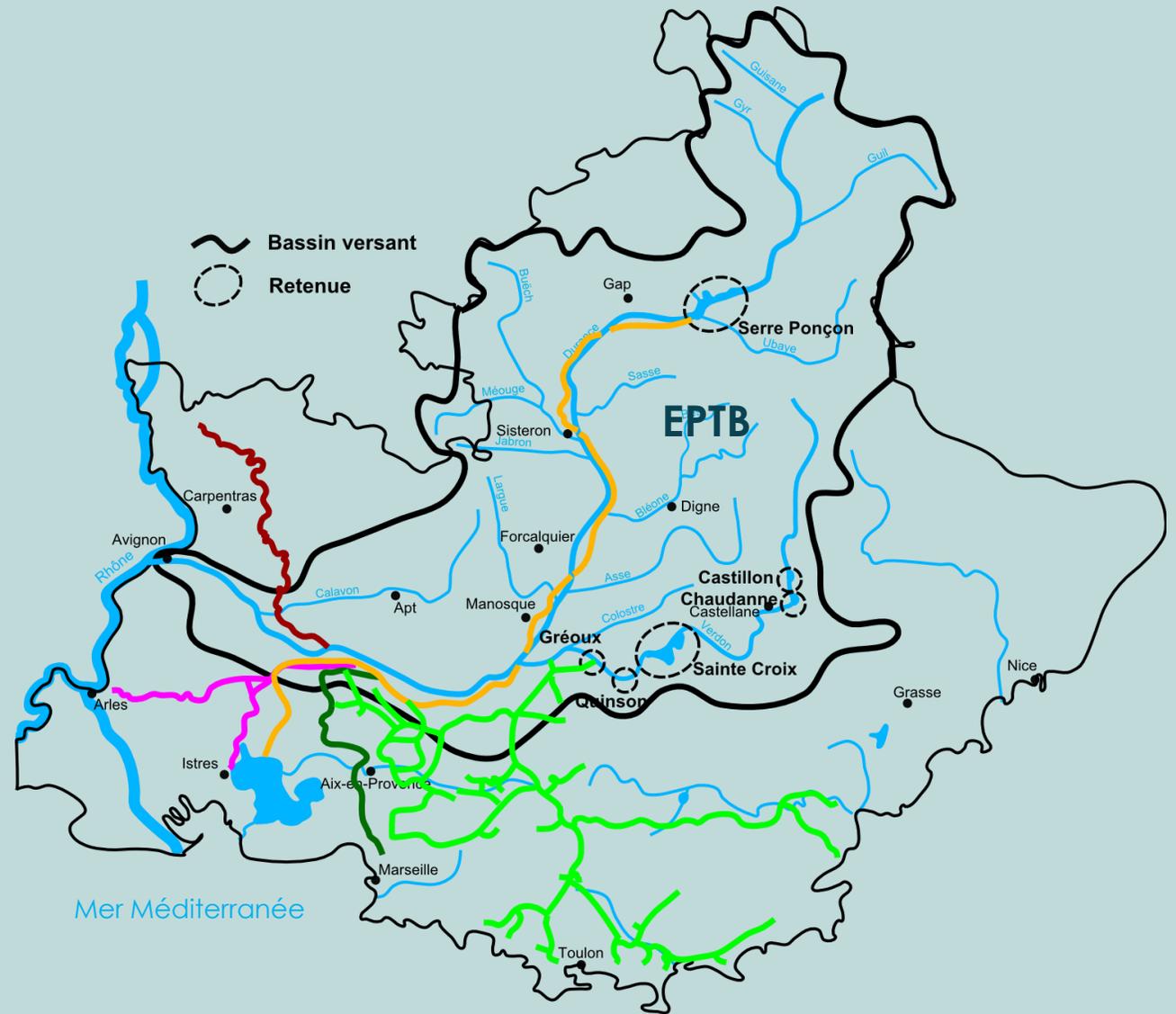


# Une gouvernance partagée entre structures locales et régionale

- Région PACA: mission de coordination de la politique régionale de l'Eau
- SOURSE, AGORA: mobilisation d'acteurs des politiques de l'eau et des politiques sectorielles

## Défis actuels et futurs:

- Sécuriser les usages dans un contexte de changement climatique
- Articuler échelles de gestion: bassin versant et déversant
- Permettre une meilleure prise en compte des questions de ressource en eau dans les décisions d'aménagement du territoire
- Impliquer les élus sur un domaine très technique



Les aménagements hydrauliques de la Durance (d'après Cros, 2012)



Mise en perspectives avec  
l'évolution de la gouvernance  
de l'eau en France

# Transformations de la gouvernance

## Enseignements de la Durance

- Profondeur historique
- Facteurs d'évolution de la gouvernance:
  - ✓ Tensions
  - ✓ Volonté politique
  - ✓ Décentralisation/territorialisation...
- Engagement multi-acteurs: clé pour intégrer la complexité (CED, SAGE, AGORA...)
- Cadre, institutions & instruments évolutifs, structurés

# Transformations de la gouvernance

## Enseignements de la Durance

- Profondeur historique
- Facteurs d'évolution de la gouvernance:
  - ✓ Tensions
  - ✓ Volonté politique
  - ✓ Décentralisation...
- Engagement multi-acteurs: clé pour intégrer la complexité (CED, SAGE, AGORA...)
- Cadre, institutions & instruments évolutifs, structurés

## Gouvernance de l'eau en France: 50 ans de controverses et de négociations sur l'eau

- Un cadre consensuel de gestion intégrée
  - Politique, moyens, outils dédiés
  - Institutions à l'échelle des bassins, rôle central des Agences de l'Eau
  - Régulation et contrôle par l'Etat
  - Gestion décentralisée, maîtrise d'ouvrage publique des collectivités territoriales et de leurs groupements
- Des controverses et des désaccords sources d'évolutions incrémentales

# Transformations de la gouvernance

## 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 milieux, couplé à des exigences économiques

## Enseignements de la Durance

- Profondeur historique
- Facteurs d'évolution de la gouvernance:
  - ✓ Tensions
  - ✓ Volonté politique
  - ✓ Décentralisation...
- Engagement multi-acteurs: clé pour intégrer la complexité (CED, SAGE, AGORA...)
- Cadre, institutions & instruments évolutifs, structurés

## Gouvernance de l'eau en France: 50 ans de controverses et de négociations sur l'eau

- Un cadre consensuel de gestion intégrée
  - Politique, moyens, outils dédiés
  - Institutions à l'échelle des bassins, rôle central des Agences de l'Eau
  - Régulation et contrôle par l'Etat
  - Gestion décentralisée, maîtrise d'ouvrage publique des collectivités territoriales et de leurs groupements
- Des controverses et des désaccords sources d'évolutions incrémentales

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

# Principales étapes réglementaires sur l'eau en France

## Européanisation

Acte unique européen  
1986

DCE  
2000

Directives filles  
Directive inondation  
Directive stratégie milieu marin

EU Green Deal  
2019

## Gestion intégrée de l'eau

- › 1964
  - › Pollution, Comités de Bassins et Agences financières de Bassin
- › 1992
  - › Eau = patrimoine commun de la nation, plans de gestion (SDAGE/SAGE)
- › 2004 - 2006
  - › Transposition DCE = bon état
- › 2014 -2015
  - › Renforcement du rôle de l'intercommunalité (GEMAPI)
- › 2016-2019
  - › Intégration dans la biodiversité

## Décentralisation

Acte 1  
1982-83

Acte 2  
2003-04

Acte 3  
2014-15  
MAPTAM  
Régions  
NOTRe

## Services publics d'eau et d'assainissement

- › 1993-1995-2002
  - › Règles de concurrence, transparence, rapports publics, comités d'usagers
- › 2015-2017
  - › Renforcement du rôle des autorités locales organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement

# L'eau en jeu?

Pollution de l'eau  
= enjeu  
environnemental  
majeur

1964

- › L'eau paye l'eau: solidarité à l'échelle du bassin
- › Usagers et pollueurs payeurs

Emergences  
d'autres enjeux  
environnementaux

2003

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

Eau = un enjeu  
environnemental  
parmi d'autres

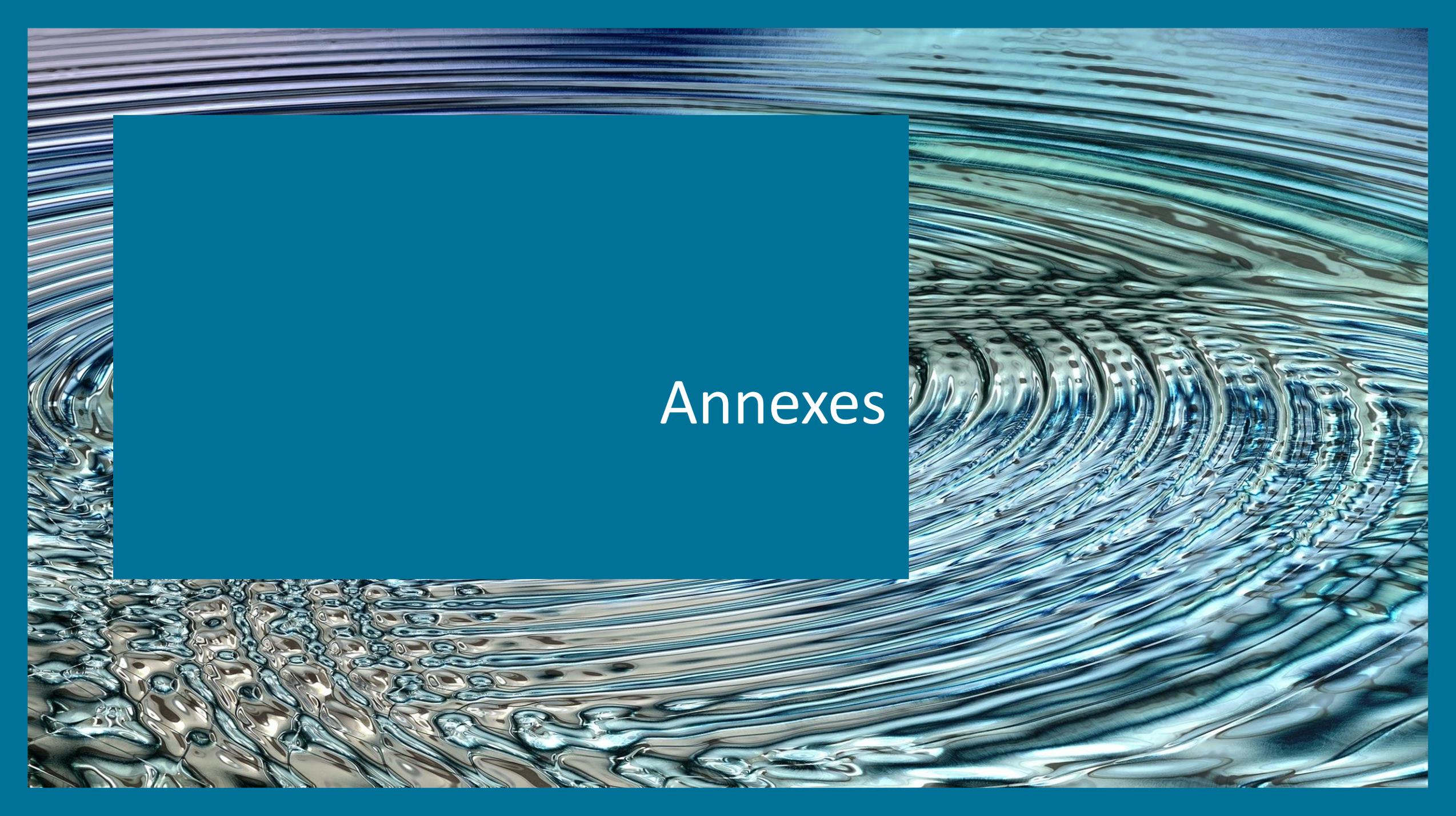
2017

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



Merci de votre attention!



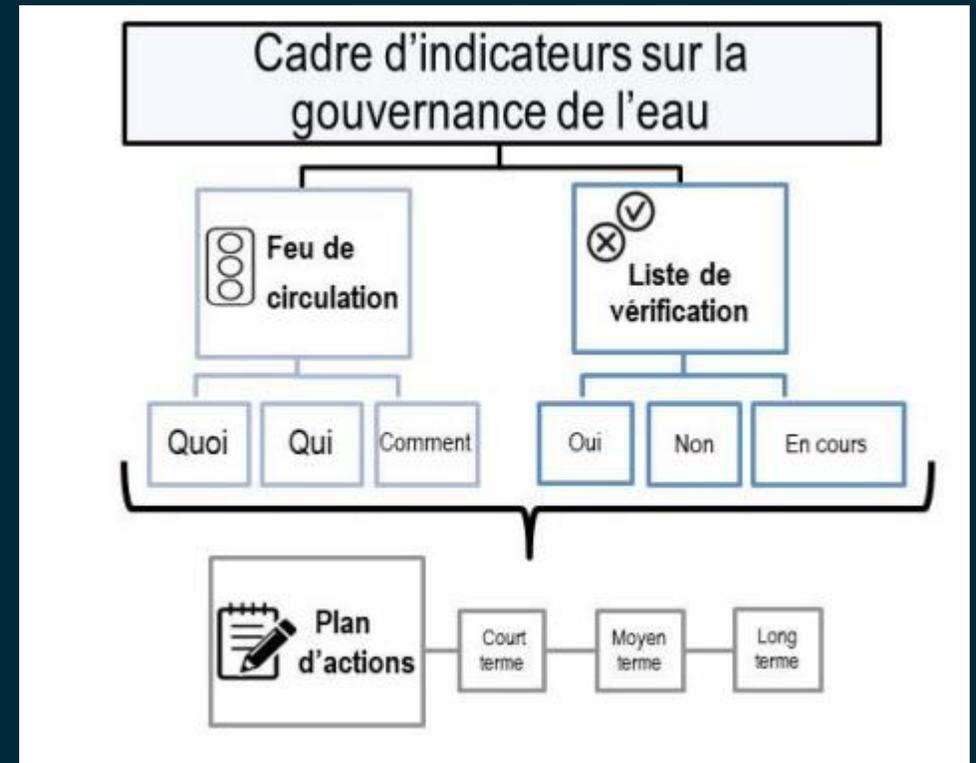


# Annexes

# Aperçu des Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau



+

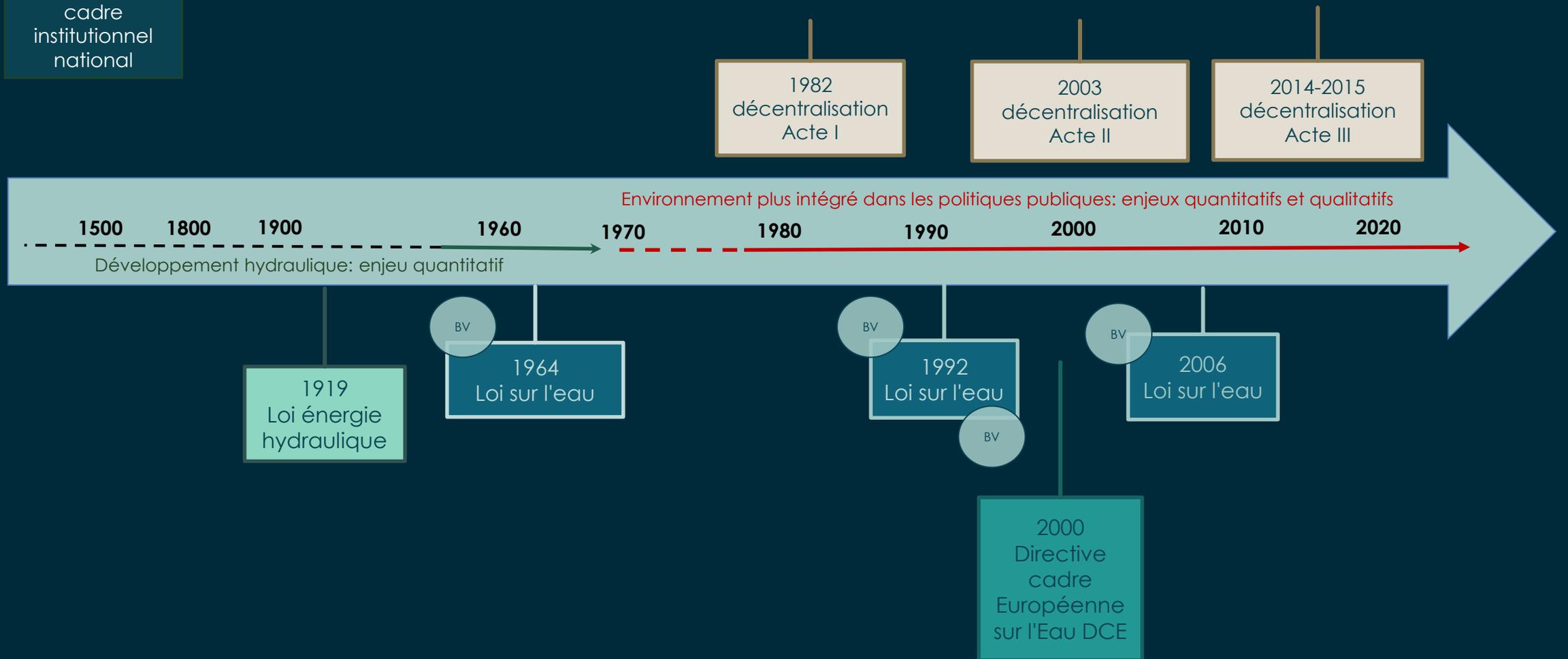




La gouvernance de l'eau en  
France aujourd'hui?

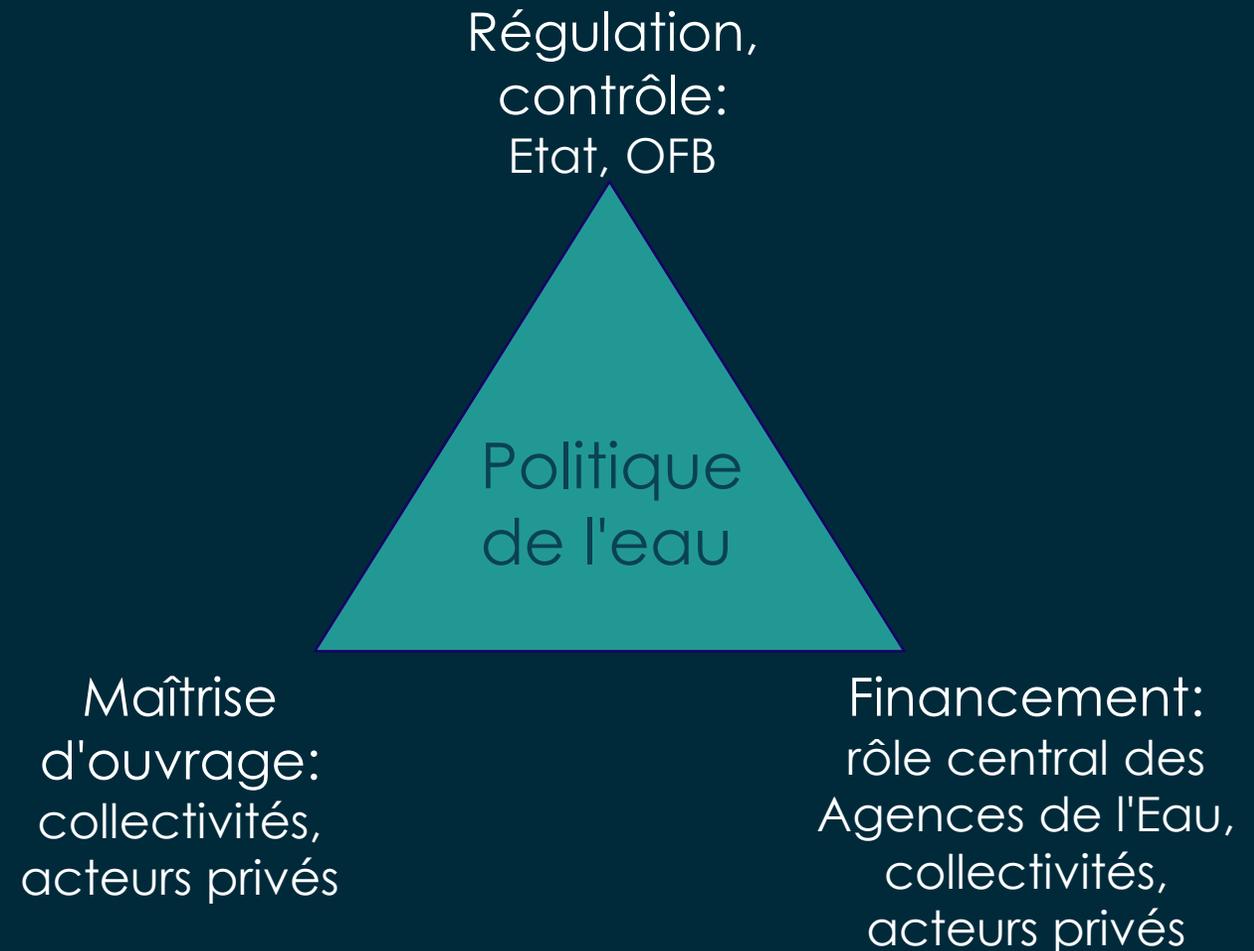
# Quelques éléments de cadrage institutionnel

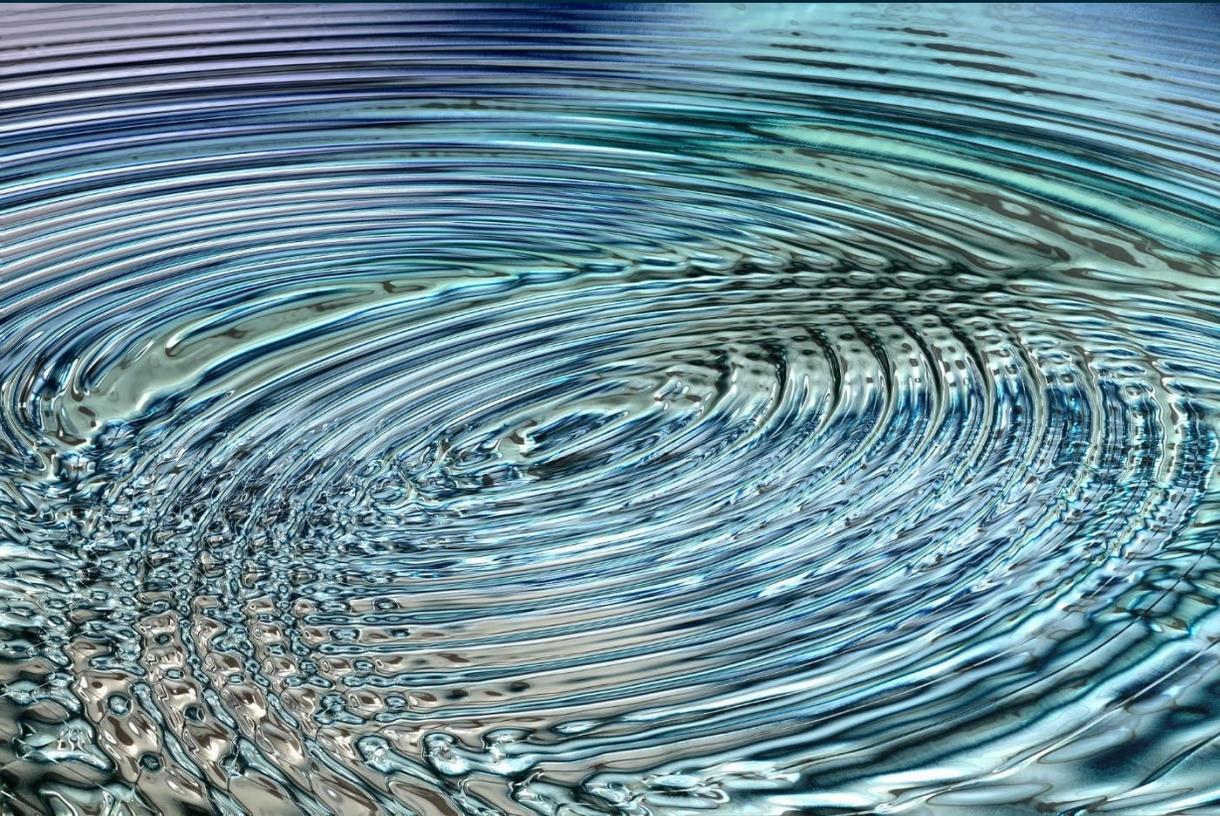
FRANCE  
cadre  
institutionnel  
national



# Un cadre consensuel de gouvernance

- › Un cadre consensuel de gestion équilibrée
  - › Politique de l'eau spécifique, rôle central des Agences de l'Eau
  - › Gestion décentralisée, institutions de bassin versant
  - › Régulation et contrôle par l'Etat
  - › Maîtrise d'ouvrage publique des collectivités territoriales et de leurs groupements
- › Des partenariats publics privés pour la gestion des services d'eau et d'assainissement





## 3 principes fondateurs

- › Eau = patrimoine commun de la nation, gestion équilibrée des ressources et des usages
- › Principe pollueur/préleveur payeur = pierre angulaire du cadre consensuel
- › Droit d'accès à de l'eau potable à un coût acceptable

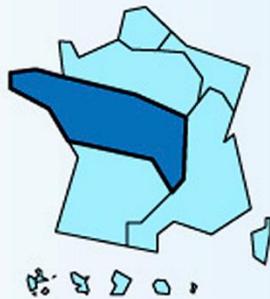
### Et aussi...

- › Processus participatifs pour concilier usages et engagement de la société civile
- › Introduction de principes de management privés dans la gestion de services publics
- › Recouvrement des coûts des services par les abonnés

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



Comité national de l'eau (CNE)



Comité de bassin



Commission locale de l'eau (CLE)

## › National

- › Ministères
- › Office Français de Biodiversité
- › Comité National de l'Eau

New

## › District hydrographique

- › Comités de bassin
- › Agences de l'Eau
  - › 2 milliards €/an
  - › Plan de gestion du district (SDAGE)
  - › Inondation et changement climatique

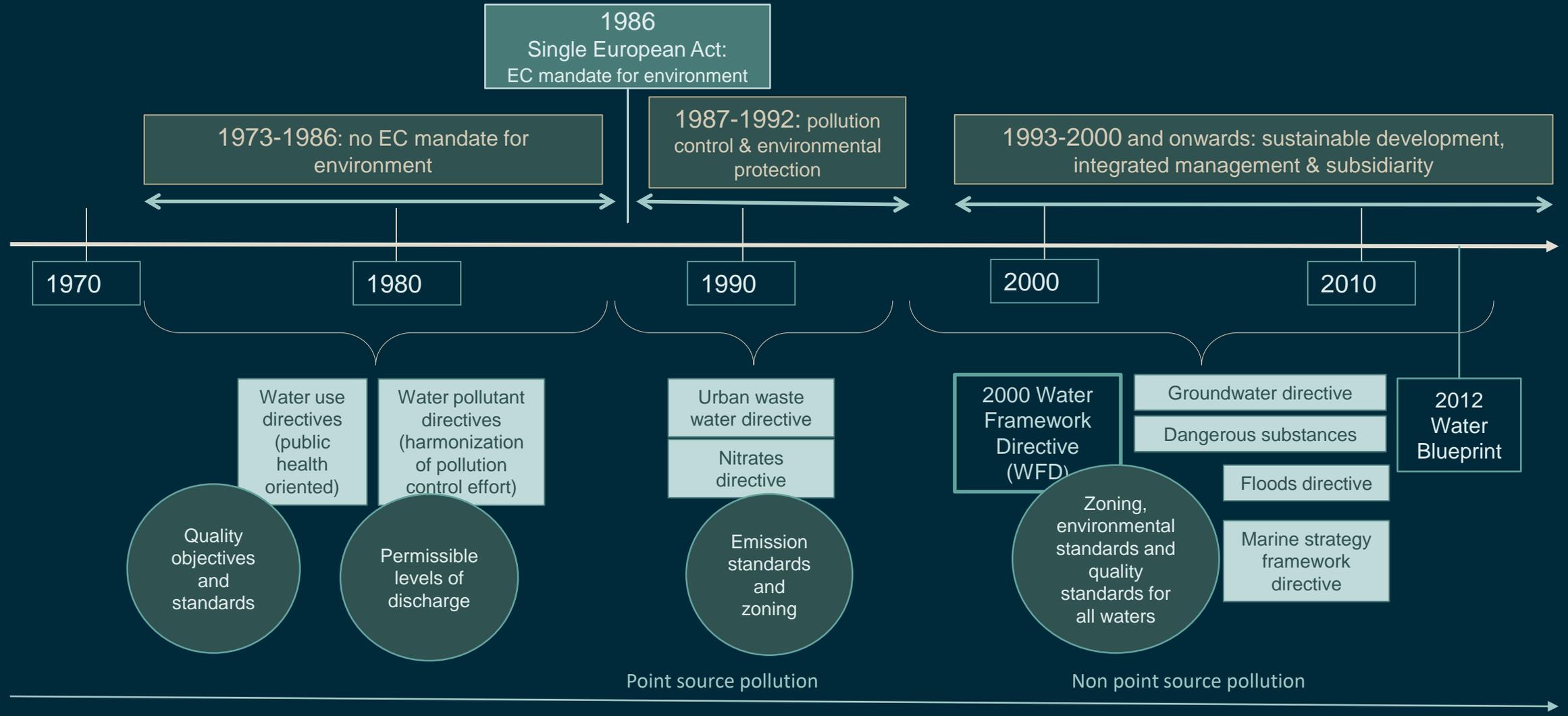
New

## › Bassin

- › CLE: commissions locales de l'eau
- › Plan local de gestion du bassin (SAGE)

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

# Depuis les années 1970, une européanisation des politiques de l'eau



EU water policy in time  
(Colon, Richard, Roche, 2017)

Organic matter  
Pollutant  
Dangerous substances

Nitrate, phosphorus  
Pesticides

Endocrine disruptors  
Dangerous substances  
Micropollutants