

LES DÉMARCHES TERRITORIALES DE GESTION DE L'EAU EN EUROPE :

Quels enseignements pour la mise en œuvre de la DCE ?

Depuis plus de vingt ans, la gestion de l'eau en France est planifiée à une échelle locale, notamment à travers les **Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)**. En 2015, la moitié du territoire national est couvert par un SAGE, outil privilégié pour assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et intégrer cet enjeu aux démarches d'aménagement du territoire.

Chaque SAGE peut fixer des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il est de plus doté d'une portée juridique.

Afin d'identifier dans d'autres pays européens les démarches territoriales similaires aux SAGE, l'Office International de l'Eau (OIEau) a mené une étude en 2014 et 2015. Quelles sont les démarches territoriales de gestion de l'eau que les pays ont développées pour contribuer à atteindre les objectifs de bon état des eaux fixés par la **Directive Cadre sur l'Eau (DCE)** ? Quels enseignements peut-on en tirer pour les démarches françaises ?

Pourquoi mettre en œuvre une démarche territoriale de gestion de l'eau ?

Les démarches territoriales de gestion de l'eau fixent les objectifs à une **échelle adaptée**, en impliquant l'ensemble des **acteurs du territoire**. Elles tiennent compte des spécificités locales et responsabilisent les différents acteurs, ce qui **favorise l'atteinte des objectifs de bon état des eaux** fixés par la DCE.

Qu'est-ce qu'une démarche territoriale de gestion de l'eau ?



Une démarche territoriale de gestion de l'eau organise la **politique locale de l'eau** sur un **territoire cohérent** d'un point de vue hydrographique ou administratif. Elle repose sur un **processus de planification** visant la **préservation et la protection de la ressource** en eau et des milieux aquatiques. Elle est basée sur un ou plusieurs des éléments suivants :

- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un **plan d'action** qui organise la gestion équilibrée et intégrée de la ressource eau ;
- un espace de **dialogue** et de **concertation** avec les acteurs locaux ;
- une stratégie qui prend en compte diverses thématiques liées à l'eau en vue d'une **gestion « intégrée »** des ressources en eau et des milieux ;
- des **documents de planification ou de programmation** avec une **portée juridique**.

A partir de ces critères, l'OIEau a identifié en 2014 une dizaine de démarches territoriales dans 9 pays et régions d'Europe¹. Cinq d'entre elles (*cf figure 1*) ont fait l'objet en 2015, d'une analyse plus fine pour d'identifier leurs forces et faiblesses et en tirer des enseignements.

1. SAGE en France, quelles démarches territoriales en Europe – OIEau, 2014. Synthèse disponible en ligne (www.documentation.oieau.fr/system/files/EtudeDemarchesTerritEurope_0.pdf)

Cas de quelques démarches territoriales de gestion de l'eau en Europe

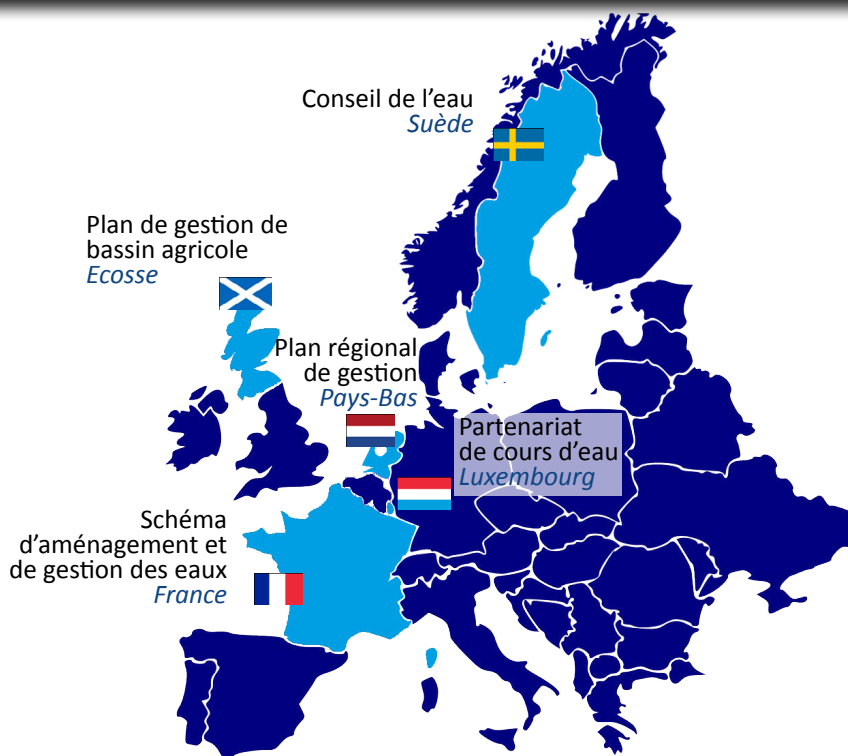


Figure 1 : Carte localisant les démarches territoriales étudiées - OIEau 2016

FRANCE

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux et la CLE

Le SAGE est une **démarche de planification de l'aménagement et de la gestion de l'eau à l'échelle d'un sous bassin versant ou d'un groupement de sous-bassins**. Le but est de concilier les usages et la préservation de la ressource en eau, notamment pour répondre à l'objectif de bon état des eaux requis par la DCE. C'est à travers ce document, élaboré par une **Commission locale de l'eau (CLE)**, que la politique locale de l'eau s'organise.

Le SAGE est mis en place en réponse à un problème local de gestion de l'eau (conflits d'usages avérés, objectif de bon état des eaux non atteint...) ou pour anticiper ces problèmes et développer une réflexion prospective. Il appuie aussi les actions planifiées dans le **Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des eaux (SDAGE)** à l'échelle des grands bassins hydrographiques français. En 2016, près de la moitié du territoire français est couvert par un SAGE (cf figure 2).

Le SAGE est composé d'un **plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD)** et d'un **règlement**. Les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives dans le périmètre du SAGE et les documents d'urbanisme doivent être **compatibles** avec le PAGD. Le règlement est, quant à lui, **opposable** non seulement aux personnes publiques, mais aussi aux tiers.

Le SAGE et la CLE, France

+ POINTS FORTS

- ✚ la **CLE** : le SAGE met des représentants de tous les acteurs (publics, privés, citoyens) autour de la table à toutes les étapes du processus de décision, et constitue un lieu privilégié de concertation, de débat, de mobilisation et de décision sur le territoire pour la mise en place de la politique locale de l'eau ;
- ✚ la **portée réglementaire** : son opposabilité à l'administration et aux tiers lui assure notamment une prise en compte dans l'aménagement du territoire.

- POINTS FAIBLES

- l'incertitude sur les **financements** de certaines actions
- la **lourdeur** de la procédure
- le **manque de reconnaissance** des animateurs par les autres acteurs du territoire.

! FACTEURS DE RÉUSSITE

- ✚ un **élu** mobilisé et reconnu sur le territoire
- ✚ un binôme **animateur-président** fort
- ✚ une **structure porteuse** chargée de la coordination de la mise en œuvre
- ✚ un **accompagnement** de la démarche par les services de l'État et des établissements publics.

La CLE est constituée par arrêté préfectoral. Elle est composée d'**élus** désignés par leurs pairs, de **représentants des établissements publics locaux**, d'**usagers**, des **représentants de l'État et de ses établissements publics administratifs**.

Elle est l'organe décisionnel qui **élabore** le SAGE, mais sans personnalité juridique propre, elle ne peut pas assurer la maîtrise d'ouvrage de la mise en œuvre du SAGE. Elle s'appuie sur une **structure porteuse** telle qu'un syndicat mixte, un établissement public territorial de bassin (EPTB), un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), une collectivité territoriale... Cette structure porteuse **anime** et **coordonne** la mise en œuvre du SAGE.

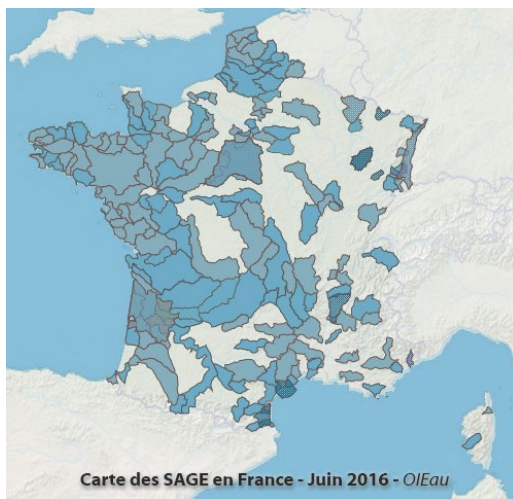


Figure 2 : Territoire couvert par un SAGE en France - OIEau 2016

La **mise en œuvre** opérationnelle du SAGE passe par l'identification de **maîtres d'ouvrage** et le financement d'études ou d'actions (travaux, changement de pratiques...). Elle peut se traduire par la signature de **contrats de milieu** territoriaux ou régionaux, programmes d'actions volontaires et concertés impliquant un engagement financier sur plusieurs années de la part des contractants.



ECOSSE

Le plan de gestion de bassin versant agricole

Actuellement **seuls des plans de gestion sont établis pour des portions de bassins versants de rivière avec pour objectif de résoudre les problèmes de pollution agricole**. Les démarches territoriales prenant en compte d'autres thématiques liées à l'eau pour une gestion « intégrée » des ressources sont néanmoins envisagées pour le second cycle de la DCE (2016-2021).

La **SEPA (Agence Ecossoise de l'Environnement)** impulse le développement de ces plans mais l'initiative sur le terrain revient aux communautés locales sur la base du **volontariat**. Pour coller au plus près aux problématiques locales et tenir compte des contraintes, la SEPA appuie son action au niveau national et régional sur des **groupes de travail représentant les acteurs concernés** par les plans. Leur mission est de **faciliter la mise en œuvre** des mesures au niveau régional.

Onze groupes régionaux consultatifs contribuent à l'élaboration et l'exécution des plans sur leur territoire.

La stratégie de la SEPA repose sur une **communication de proximité** pour mettre en œuvre le plan et expliquer sur le terrain les règles et les mesures établies avec le soutien des groupes régionaux (cf figure 3). Elle s'appuie en plus sur des **relais locaux**, tels que des agriculteurs avant-gardistes appelés « les champions » sensibilisés à la protection des eaux pour faire passer et diffuser les messages.

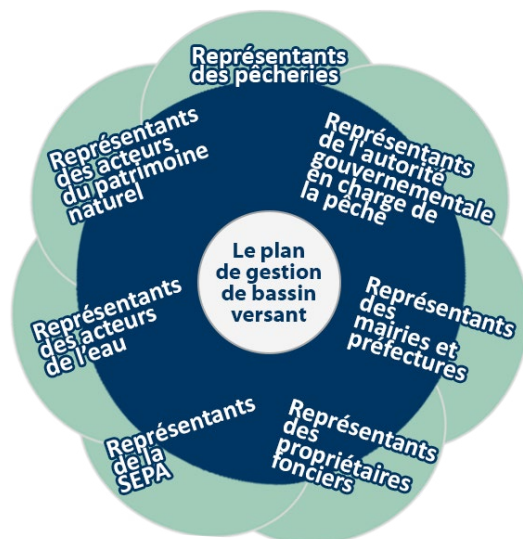


Figure 3 : Composition des groupes régionaux impliqués dans les plans de gestion de bassin versant - OIEau 2015

Le plan de gestion de sous-bassin établi par la SEPA, Ecosse

+ POINTS FORTS

La SEPA bénéficie du **soutien de l'Union nationale des fermiers** pour la mise en œuvre des plans sur des portions de bassins versants. La stratégie semble efficace avec une grande majorité de fermiers impliquée dans la mise en œuvre de ces mesures concrètes. Près de 80% des problèmes sont réglés entre deux visites de la SEPA sur l'ensemble du territoire écossois.

- POINTS FAIBLES

- la difficulté de **trouver des acteurs motivés**
- la communication et l'action de proximité sont très **consommatrices de temps**
- le **manque de vision stratégique et de coordination** des initiatives locales à l'échelle du territoire écossois.

PAYS-BAS

Le plan régional de gestion et les autorités régionales de l'eau

Pour répondre aux exigences de la DCE de gestion par bassin, les Pays-Bas basent leur politique locale sur un **trptyque fort** : les **autorités régionales de l'eau, les provinces, les municipalités** (cf figure 4).

Les autorités régionales de l'eau sont des **collectivités locales démocratiques** dédiées à la **gestion des canaux, des cours d'eau non domaniaux et des milieux aquatiques**. Créées au XIII^e siècle, elles ont été maintes fois réformées. Elles sont gérées par un **comité démocratique** composé de membres élus tous les quatre ans, de groupes d'intérêts (syndicats agricoles, chambres de commerce, associations de propriétaires de zones naturelles, etc.), selon le principe de « ceux qui paient peuvent s'exprimer ».

Les autorités régionales de l'eau disposent d'une **autonomie financière** grâce aux prélèvements de taxes et de redevances. Leur directeur est nommé par le Roi pour six ans. Elles élaborent chacune un **plan régional de planification et de gestion** qui décline localement les mesures du programme de mesures établies pour le bassin hydrographique.

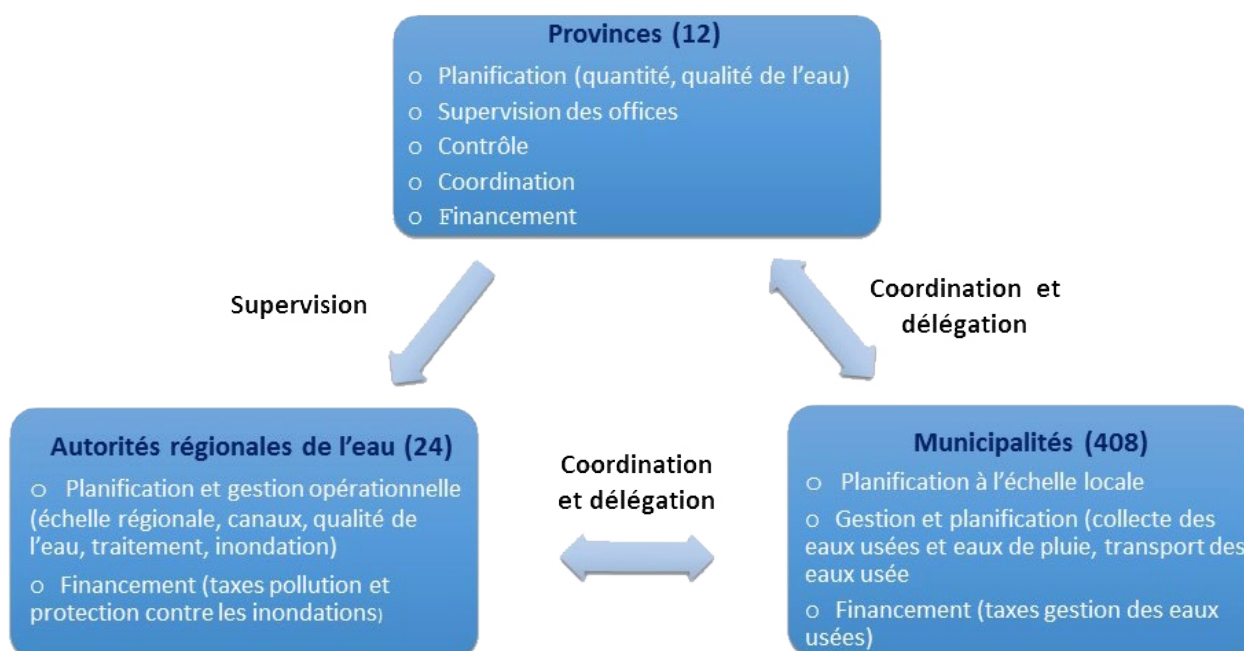
Ce plan est un document opérationnel fixant des objectifs et mettant en œuvre à l'échelle du sous bassin versant un programme d'actions opérationnel. Les **mesures du plan financées par l'autorité régionale doivent obligatoirement être réalisées** : la lutte contre les inondations, la gestion quantitative et qualitative de l'eau et des milieux aquatiques, le traitement des eaux usées...

Le plan de gestion établi par les autorités régionales de l'eau, Pays-Bas

+ DE NOMBREUX POINTS FORTS

- une gestion de l'eau incluant les **instruments légaux**, les **instruments financiers**, la **responsabilité administrative**, la **planification**, la **participation du public**, la **supervision administrative**, la **protection juridique**, la **communication** et l'**évaluation** ;
- une **coopération** avec les autres instances de gouvernement : le gouvernement central, les provinces et les collectivités ;
- un organe démocratique qui assoit leur **légitimité** ;
- une **indépendance financière** avec les pleins pouvoirs pour décider des actions à réaliser ;
- un **caractère obligatoire** des actions prévues dans le plan de gestion ;
- de **bons résultats** sur l'amélioration de la qualité des eaux.

Figure 4 : Dépendance mutuelle entre les trois acteurs publics, d'après la Gouvernance aux Pays-Bas - OCDE 2014





SUEDE

Les conseils de l'eau

Pour mettre en œuvre la DCE, les autorités suédoises s'appuient sur la **concertation et le dialogue** en incitant fortement la création de **conseils de l'eau**. Ainsi tout le territoire suédois est couvert par ces conseils : on en compte actuellement environ 125. Ils sont considérés comme un outil essentiel pour faciliter la **mise en œuvre locale des sous-plans de gestion et des sous-programmes de mesures**. Ces derniers sont une déclinaison régionale des plans de gestion et des programmes de mesures établis à l'échelle du district hydrographique.

Le Conseil de l'eau, Suède

+ POINTS FORTS

- ✚ une contribution à une échelle locale au **plan de gestion du district hydrographique** ;
- ✚ une démarche de **dialogue volontaire** et sans obligation ;
- ✚ un développement de la **connaissance locale** ;
- ✚ une **transmission** de la connaissance et des messages aux décideurs du district ;
- ✚ une **sensibilisation** de tous y compris des jeunes générations *via* l'éducation scolaire.

- POINTS FAIBLES

- **pas de reconnaissance** d'un point de vue juridique et statutaire ;
- **pas de mandat** ni de **ressources financières** pour agir concrètement et porter des projets ;
- en pratique, la **coopération verticale** entre le comté, les collectivités locales et les conseils de l'eau est **parfois insuffisante**.

Ces forums locaux rassemblent toutes les personnes intéressées par les questions d'eau à l'échelle d'un petit territoire ; tout citoyen intéressé est libre d'y participer. Les sujets abordés ainsi que les micro-projets mis en œuvre, sont spécifiques au territoire.

N'ayant **pas les moyens financiers** pour mettre en œuvre des actions concrètes (qui relèvent plutôt des collectivités territoriales), leurs missions se limitent aux **activités de communication, d'échange et de discussion**.

Leur fonction principale est donc d'encourager les échanges, de faire de la pédagogie, de sensibiliser la population à la problématique de la gestion de l'eau à travers les médias locaux. Les conseils de l'eau constituent une courroie de transmission des informations de l'autorité de district, en général à l'initiative de leur création, vers le niveau local, et inversement.

Les travaux des conseils de l'eau alimentent aussi les **documents de planification** associés à ces démarches territoriales. Ils sont développés à l'échelle des régions (les comtés) et ont valeur de sous-plans de gestion du district hydrographique, sans être contraignants. Ces documents de planification précisent et détaillent pour l'échelon régional les informations sur l'état des eaux et sur les actions à mener sur le territoire pour améliorer l'état des ressources en eau.



Figure 5 : Cinq Partenariats pour les cours d'eau au Luxembourg. Source : PCE Syr

LUXEMBOURG

Le partenariat de cours d'eau et le comité de rivière

Le **partenariat de cours d'eau (PCE)** (cf figure 5) est une démarche de **participation citoyenne** qui vise la restauration, la protection et la valorisation des ressources en eau du bassin d'une rivière. C'est une démarche inspirée des contrats de milieu français et wallons. Il implique tous les acteurs ayant un impact direct ou indirect sur la qualité de l'eau et du milieu, pour **identifier les problèmes et trouver des solutions consensuelles**. Les acteurs prennent un **engagement technique et/ou financier** pour mettre en œuvre les solutions retenues.

Les partenariats de cours d'eau ont été introduits dans la législation luxembourgeoise par le biais de la loi sur l'eau de 2008. Ils **élaborent et mettent en œuvre un plan d'actions** visant la **préservation et l'amélioration de la qualité de l'eau et de son milieu**, l'**information** et la **sensibilisation** du grand public, la réalisation d'**actions concrètes**.

Partenariat de cours d'eau et comité de rivière, Luxembourg

+ POINTS FORTS

✚ un outil **participatif** ✚ une **forme souple** et **volontaire** réduit la durée de la procédure ✚ **pas de contrainte réglementaire** ✚ une stratégie de **proximité** pour convaincre ✚ des **échanges et contacts permanents** avec les membres du partenariat ✚ des **décisions et actions consensuelles** ✚ un **programme d'actions négocié** entre ses membres ✚ **pas de limitation dans le temps** de l'engagement ✚ une **mutualisation** des outils de communication entre les 5 PCE ✚ une **mise en réseau** des PCE.

- POINTS FAIBLES

■ un système **chronophage** car reposant sur les contacts directs sur le terrain ■ une **recherche systématique de compromis** entre les besoins locaux et les contraintes imposées par le financement du niveau central.

Ils n'ont **pas de portée réglementaire**. Toutes les mesures et actions sont des **engagements volontaires** formalisés dans des conventions signées entre les acteurs locaux et l'administration centrale sur la base d'un plan d'actions.

Toutes les décisions doivent être prises à l'**unanimité** par le **comité de rivière**, qui est l'**organe décisionnel** du partenariat. Il rassemble les représentants des communes, des administrations, des ministères, des associations, et autres usagers des cours d'eau (agriculteurs, industries, associations, particuliers, etc.). Sa composition dépend des bonnes volontés locales. Elle est souple et n'est pas imposée par la réglementation. Le Président est élu parmi les membres du comité de rivière.

La **mise en œuvre** des partenariats est effectuée par des **structures porteuses**. Ce sont des entités ayant une structure juridique : commune, fondation pour la protection de la nature, parc naturel, syndicat intercommunal, associations...

Quels enseignements pour renforcer ces démarches ?

Les démarches territoriales retenues dans le cadre de cette étude ont été présentées lors de la **conférence européenne du Réseau des Organismes de Bassin (Euro-RIOB) à Thessalonique** en octobre 2015. L'objectif de cet événement, qui a rassemblé plus d'une centaine de **gestionnaires de bassin**, était de mesurer l'intérêt de ces démarches dans le cadre d'un atelier de réflexion.

De l'analyse des forces, des faiblesses (*cf figure 6*) et des facteurs-clés de réussite, des **recommandations** pour faciliter la mise en place de telles politiques territorialisées de l'eau ont été formulées à l'attention des gestionnaires.

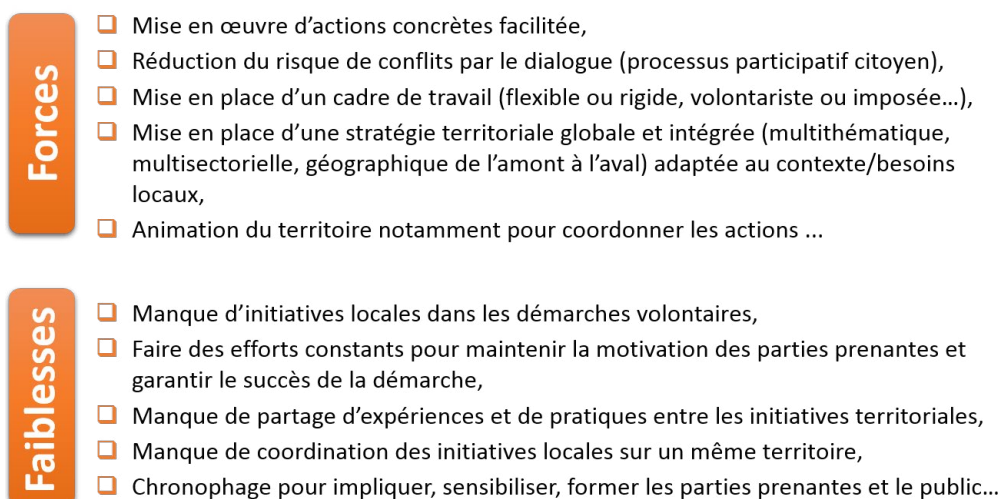


Figure 6 : Forces et faiblesses des démarches territoriales – Euro-RIOB, 2015 - OIEau

Les recommandations sont regroupées en quatre piliers (cf figure 7) : **encourager le dialogue, encourager la transversalité** pour améliorer l'articulation entre les démarches de territoire, **avoir des cadres et des procédures, développer des projets de démonstration** préalables à tout changement.

Figure 7 : Recommandations pour encourager les démarches territoriales - Euro RIOB 2015 - OIEau

AMÉLIORER LE DIALOGUE

- Améliorer la communication et la coopération verticale entre le niveau local et les autorités publiques (nationales)
- Encourager les autorités publiques à favoriser et à organiser les processus de dialogue formels et informels
- Sensibiliser les autorités publiques, de district, et les parties prenantes au concept de démarches territoriale
- Développer une communication permanente pour favoriser la mobilisation
- Soutenir la mise en place et le fonctionnement des animateurs/coordonateurs territoriaux
- Impliquer les autorités locales dans la préparation du PGDH

DÉFINIR UN CADRE ET UNE PROCÉDURE

- Etablir les zones prioritaires par sous-bassin où développer des démarches territoriales (dans le PGDH par exemple)
- Identifier un leader local, pièce maîtresse de la démarche
- Identifier les parties prenantes à impliquer (qui est responsable de quoi, qui fait quoi, quelles actions)
- Impliquer les parties prenantes dès le début du processus, pour établir et partager les enjeux, le diagnostic les questions clés du territoire
- S'appuyer sur un triptyque : élu / animateur-coordonateur / structure porteuse
- Evaluer l'efficacité de la démarche territoriale, du plan de gestion territorial

ENCOURAGER PLUS DE TRANSVERSALITÉ

- Encourager les coopérations techniques et financières à l'échelle du sous-bassin, entre les partenaires locaux
- Créer une cellule nationale qui cherche les fonds nécessaires au financement des démarches territoriales (sous-bassin)
- Créer des comités locaux de l'eau avec les parties prenantes des différents secteurs (tourisme, agriculture, autres intérêts locaux)

DÉVELOPPER DES PROJETS DE DÉMONSTRATION

- Encourager les projets de démonstration de la valeur ajoutée de ce nouveau niveau (le sous-bassin), en terme de décision, d'information...
- Pousser au niveau européen un réseau d'organismes de gestion de sous-bassin, pour échanger les pratiques et les expériences sur les démarches territoriales (par ex dans le cadre du RIOB)
- Développer des démarches territoriales transfrontalières pour une meilleure cohérence au niveau local, avec des fonds LIFE, INTERREG...

Extraits de la « déclaration Euro-RIOB de Thessalonique » Octobre 2015

« ... Les participants à la conférence EURO-RIOB recommandent que les organismes de bassin et les décideurs européens encouragent le développement des démarches territoriales qui fixent les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau à une échelle locale adaptée. ... »

« L'efficacité des démarches territoriales passe par la transformation des enjeux généraux d'une part et des enjeux locaux d'autre part en enjeu de territoire en favorisant la transversalité des intérêts des acteurs locaux notamment dans le cadre du dialogue territorial. Les autorités publiques doivent encourager et participer à ces dialogues notamment pour améliorer la coopération et la coordination verticale. »

« Par ailleurs, le changement d'échelle est très favorable pour répondre aux orientations européennes et sur le pilotage des actions mises en œuvre sur le bassin versant. »

Quels enseignements pour les démarches françaises ?

Le **SAGE** est une démarche unique en Europe et elle fonctionne plutôt bien malgré quelques points faibles, notamment la lourdeur des procédures administratives. Par exemple, concernant le mode de désignation des membres de la CLE : s'ils perdent les fonctions au titre desquelles ils ont été désignés, ils ne peuvent pas poursuivre leur mandat et doivent être remplacés. Les travaux de la CLE sont ainsi ralentis à chaque changement électoral.

Les initiatives européennes présentées ici sont **riches d'enseignements** mais aucune n'est aussi complète que le SAGE avec la vision globale et intégrée, la concertation avec les acteurs, le territoire cohérent hydrographiquement, l'approche multi-thématique et sa portée réglementaire.

L'**expérience néerlandaise** offre une dimension supplémentaire avec la possibilité pour les autorités régionales de l'eau de **prélever des taxes pour**

financer leurs programmes de mesures. Le « water board » des autorités régionales de l'eau, homologue de la CLE, mérite également une attention particulière sur la manière dont sont désignés ses membres. Élus lors d'élections organisées spécifiquement pour la gestion de l'eau, leur légitimité et leur engagement sont renforcés, et facilitent la mise en œuvre du plan de gestion et de ses mesures.

Doit-on repenser le statut et le fonctionnement de la CLE en s'inspirant de l'expérience des offices régionaux néerlandais ? Doit-on renforcer le dialogue territorial en France en institutionnalisant des forums locaux de l'eau comme levier de mobilisation s'inspirant de l'expérience suédoise ? Les questions restent ouvertes à la réflexion.



SAGE en France,
quelles démarches territoriales en Europe ?
OIEau 2014

Synthèse disponible en ligne (www.documentation.oieau.fr/system/files/EtudeDemarchesTerritEurope_0.pdf)



Les démarches territoriales de gestion de l'eau en Europe : quels enseignements pour la mise en œuvre de la DCE ?

AUTEUR : Natacha Jacquin (OIEau)

COORDINATION : Stéphanie Laronde (OIEau)

ÉDITEUR : Office International de l'Eau (OIEau)

CONTRIBUTEUR : Audrey Bornancin Plantier (OIEau)

SOUTIEN FINANCIER : Onema

DATE : Novembre 2016

LANGUE : FR

MOTS-CLÉS : gestion des ressources en eau, bassin versant, démarches territoriales, DCE

EMPRISE GÉOGRAPHIQUE : Europe