

3 - La gouvernance sur les fleuves : des projets, des outils et des actions pour l'eau

Des pouvoirs sur les fleuves...

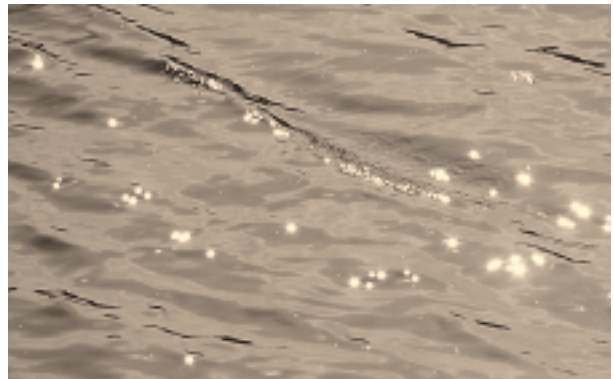
par Paul Michelet, Directeur des études et recherche à l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse

La gestion de l'eau en France : les principes de responsabilités et d'organisation

L'approche des questions liées à la gestion de l'eau et des fleuves est complexe, car cette gestion implique un grand nombre d'acteurs - pouvoirs publics, collectivités et élus locaux, acteurs économiques, associations -, et s'exerce sur une multiplicité d'échelles géographiques : le cadre européen (directives), le cadre national, les « grands bassins versants », les 22 régions, les 96 départements et les ... 36 772 communes !

La représentation proposée ci-dessous est donc bien sûr très simplifiée, mais permet de situer

chaque groupe d'acteurs les uns par rapport aux autres, et de préciser les grands principes de leurs responsabilités respectives.



ÉTAT	La responsabilité de la réglementation et de la « régulation »	
Au niveau national	Politique nationale de l'eau (notamment transposition en droit français des directives européennes).	Le Ministère chargé de l'environnement définit et organise les actions de l'État dans le domaine de l'eau en général, le cas échéant en liaison avec d'autres Ministères, pour des usages particuliers de l'eau (Santé, Agriculture, Industrie, etc.).
Au niveau des « grands bassins »	Définition et mise en oeuvre de la réglementation et contrôle de son respect (police de l'eau et de la pêche).	Les Préfets coordonnateurs de bassin, en s'appuyant sur les Délégations de bassin (DIREN de bassin), coordonnent à l'échelle du bassin les actions des différents services de l'État dans le domaine de l'eau.
Au niveau régional ou départemental		Les services déconcentrés de l'État, placés sous l'autorité des Préfets, mettent en oeuvre la politique de l'État sous ses aspects réglementaires et techniques, leur action étant coordonnée au niveau des Comités Techniques Régionaux de l'Eau (CTRE) à l'échelle régionale, et au sein des Missions Inter-Services de l'Eau (MISE) à l'échelle départementale.

ORGANISMES DE BASSIN	La responsabilité de la planification et de l'incitation financière à l'échelle du bassin	
<p>Au niveau des « grands bassins » (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie + les 4 DOM)</p>	<p>Planification (SDAGE)</p> <p>Politique de l'eau au niveau du bassin</p> <p>Incitations financières (redevances et aides)</p>	<p>Les Comités de Bassin, à l'échelle de chacun des grands bassins hydrographiques français, rassemblent les acteurs de l'eau : représentants des collectivités territoriales, des usagers, du monde associatif et de l'État. Ils ont 3 missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et suivi de sa mise en œuvre, - orientation de la politique d'intervention des Agences de l'Eau, - avis sur les « grands aménagements ». <p>Les Agences de l'Eau prélèvent des redevances sur les usages de l'eau, et accordent des aides financières permettant de lutter contre la pollution, de mieux gérer la ressource en eau et de restaurer les milieux aquatiques (NB : il n'existe pas d'Agence de l'Eau dans les DOM, mais des « Offices de l'Eau » placés sous la tutelle des Conseils Généraux).</p>

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	La responsabilité de la mise en oeuvre locale des actions	
<p>Régions et Départements</p> <p>Communes et leurs groupements</p>	<p>Lien entre politique d'aménagement du territoire et politique de l'eau par le biais de financements.</p> <p>Responsabilité du service de l'eau potable et de l'assainissement.</p>	<p>Les Conseils Régionaux (contrat de plan...) et les Conseils Généraux peuvent apporter un appui technique et financier aux communes.</p> <p>Les communes sont responsables de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées. Elles peuvent s'organiser dans un cadre intercommunal.</p> <p>Ces collectivités sont responsables des décisions d'investissements pour lesquelles elles peuvent bénéficier de l'appui technique et financier de l'Agence de l'Eau, et/ou de la Région et/ou du Département. Elles sont aussi responsables du choix du mode de gestion, qui peut être confiée soit aux services municipaux ou syndicaux (régie), soit à des opérateurs privés (Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux, SAUR, etc.).</p> <p>Le maire est également responsable, conjointement avec le Préfet, de la sécurité et de la salubrité publique : il dispose ainsi d'un pouvoir de police vis-à-vis de la baignade, des inondations (à travers les permis de construire notamment), etc.</p>

ACTEURS ECONOMIQUES, ASSOCIATIONS	Mise en oeuvre locale des actions et/ou force de proposition, relais d'opinion...	
	Maîtrise d'ouvrage Concertation et propositions	Industriels, agriculteurs... sont responsables de la construction et de la gestion de leurs installations de dépollution, de prélèvement, etc. Usagers, associations de consommateurs, de protection de l'environnement, fédérations professionnelles, etc. sont également associés aux décisions en matière de planification et de gestion par leur représentation au sein de structures locales comme les Commissions Locales de l'Eau (CLE), les Comités de rivières, etc., aux côtés des collectivités et services de l'État.

Un exemple plus précis...

À titre d'exemple sur le thème de l'assainissement, les communes ou leurs groupements (Grand Lyon par exemple dans le cas de l'agglomération lyonnaise) sont responsables de l'assainissement : elles ont la charge de construire un réseau de collecte des eaux usées, une station d'épuration..., en assurent le financement, la maîtrise d'ouvrage, décident du mode de gestion, etc. ; l'autorité de

régulation est l'État (Service de la Navigation Rhône-Saône, dans le cas du Rhône) qui s'assure du respect d'un certain nombre d'éléments en autorisant la réalisation de ces ouvrages (normes de rejet, destination des boues d'épuration, etc.) ; l'Agence de l'Eau est partenaire financier en apportant des subventions au maître d'ouvrage, la Région et/ou le Département pouvant également apporter leur concours financier.

Types d'activité ou d'usage	Les gestionnaires et « utilisateurs » (1)	L'autorité de régulation (1)	Les acteurs techniques et/ou financiers (1)
Assainissement	Communauté Urbaine de Lyon	État : Service de la Navigation pour le Rhône et la Saône, DDAF pour les autres cours d'eau	Agence de l'Eau
Eau potable	Communauté Urbaine de Lyon	État : DDASS (qualité de l'eau distribuée)	Agence de l'Eau
Activités industrielles (industrie de la chimie, hydroélectricité, ...)	Industriels, EDF (Cusset), CNR	État : DRIRE	Agence de l'Eau (réduction des impacts environnementaux de ces activités)
Navigation	VNF, CNR	État : Service de la Navigation Rhône-Saône	EPTBTR (ex Institution Rhône-Saône - tourisme)
Restauration écologique et environnementale	Communauté Urbaine de Lyon, SMIRIL, SYMALIM, CNR...	État : DIREN, DRIRE, Service de la Navigation Rhône-Saône	Agence de l'Eau, Conseil Supérieur de la Pêche, Conseil Régional...
Pêche	Associations et Fédération de pêche, pêcheurs professionnels	État : Service de la Navigation pour le Rhône et la Saône, DDAF pour les autres cours d'eau	Conseil Supérieur de la Pêche
etc.

(1) Pour des raisons de simplification et de lisibilité, ne sont mentionnés ici que les « acteurs » principaux, de nombreux autres pouvant intervenir sur tel ou tel aspect dans la coordination (ex. DIREN pour l'État...), le financement (ex. Département, Région...), le processus de concertation (ex. monde associatif...), etc.

Un « cadre d'action » planifié et concerté commun qui tend à se renforcer...

Les ressources naturelles d'un fleuve comme le Rhône sont donc l'objet de sollicitations nombreuses et très variées. C'est pourquoi, afin de donner une « grille de lecture commune, durable et équilibrée » à l'action des différents intervenants, a été ressenti par le législateur (loi sur l'eau du 3 janvier 1992) le besoin d'un document de planification, élaboré en concertation par tous les acteurs intéressés et doté d'une portée juridique garantie par l'Etat, pour organiser la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. C'est là le rôle des SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux), élaborés par les Comités de Bassin dans chacun des grands bassins hydrogéographiques français. Le rôle des SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux,

élaborés sur certaines portions plus restreintes du territoire en fonction des initiatives locales), comme le SAGE de la nappe de l'Est Lyonnais, procède également de cette idée, en approfondissant et déclinant cette approche à une échelle plus locale. Sur le fond, le fil directeur de ces différents documents de planification, qui concrétise le concept de développement durable, est que des milieux aquatiques préservés sont les mieux à même de répondre durablement aux sollicitations des différents usages. C'est au demeurant l'esprit même de la récente « directive établissant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau », adoptée à l'échelle européenne le 23 octobre 2000, qui reprend et renforce ce principe de planification concertée à l'échelle des bassins en tant que « cadre » général de l'action.



Darse - Port Edouard Herriot