

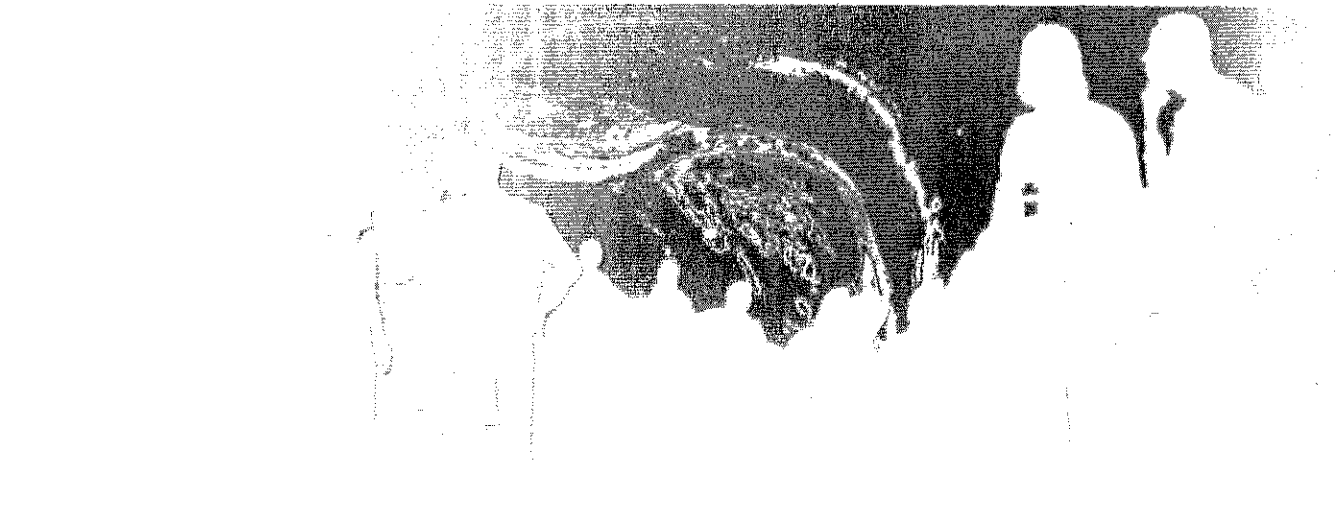


**Regards des sciences sociales
sur la mise en œuvre
des politiques de l'eau**

Jean-Baptiste Narcy

N° 9





Les spécificités des politiques de l'eau françaises

L'intérêt général en question

Les politiques de l'eau sont, en France, marquées par de nombreuses spécificités que l'on ne retrouve pas forcément dans d'autres pays européens, même si ceux-ci sont, comme la France, désormais placés dans la même perspective fixée par la DCE. On relève en particulier une distribution complexe des responsabilités (du pouvoir régalien assumé par l'État, gardien de la ressource, à celui du maire, en passant par les nombreuses collectivités territoriales impliquées et le dispositif très particulier des agences de l'eau). Si l'on peut attribuer à cette organisation multi-niveaux – qu'il ne s'agit pas ici de décrire dans le détail – une certaine lourdeur et une complexité pouvant nuire à l'action, on insistera ici davantage sur certaines de ses caractéristiques permettant de les considérer, à bien des égards, comme précurseurs de certaines évolutions contemporaines de l'action publique venant d'être décrites.

Au sein des politiques publiques françaises, les politiques de l'eau comportent des spécificités. Ainsi, leur organisation, à la fois politique et financière, est assez éloignée du modèle jacobin et centralisé de l'action publique française, en ce qu'elles s'appuient depuis longtemps, aux côtés de l'intérêt général, sur les notions de patrimoine commun et de subsidiarité. De ce fait, elles ont constitué de façon précoce un terrain d'expérimentation privilégié pour la mise en œuvre de nombreux principes de gouvernance évoqués ci-dessus.

Les notions de patrimoine commun au fondement de la politique de l'eau française

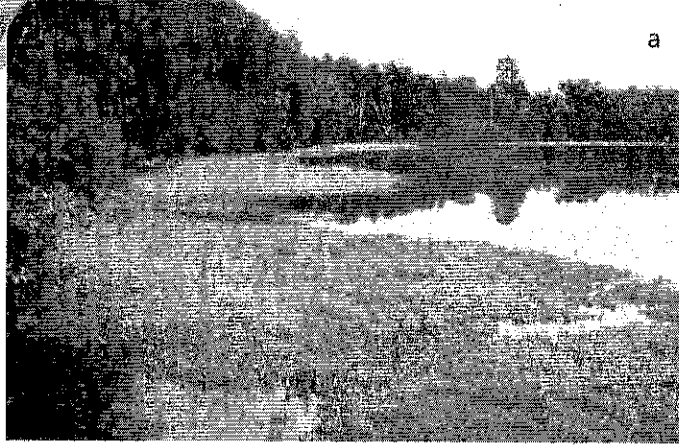
■ L'eau : bien public, bien privé... et bien commun

Les politiques de l'eau françaises, depuis leur origine, peuvent difficilement être inscrites dans une simple opposition entre, d'une part, un État garant de l'intérêt général et responsable de la définition et la mise en œuvre de la politique publique et, d'autre part, une multitude d'intérêts particuliers attachés aux milieux aquatiques et à la ressource, qu'il s'agirait de dépasser. Ainsi, par exemple, le droit de l'eau distingue depuis 1898 trois catégories (Figure 30) :

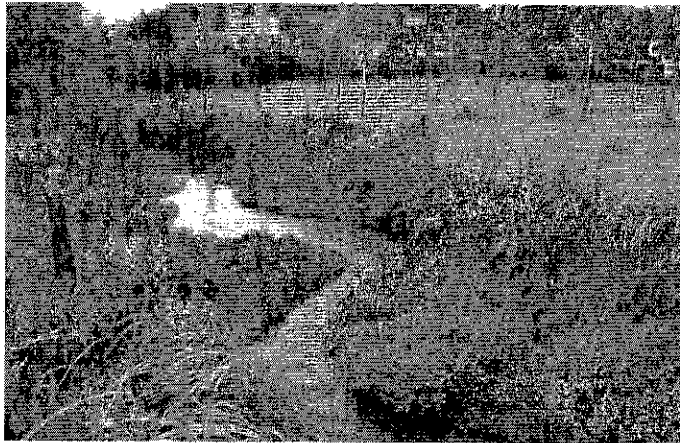
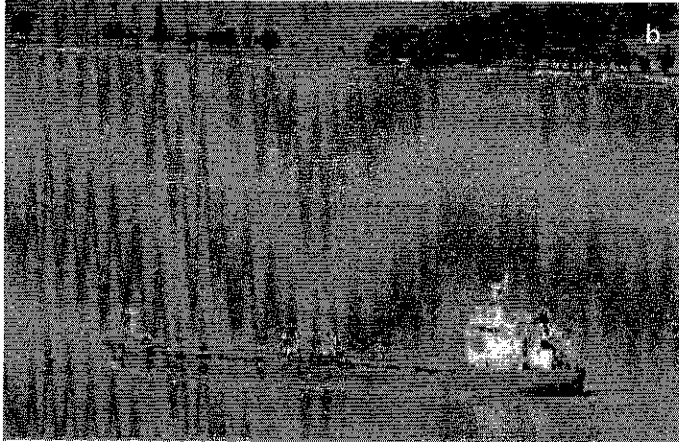
- les eaux privées, laissées à l'appropriation des propriétaires fonciers : les étangs artificiels, eaux souterraines, sources captées sur fonds privés ;
- les eaux « domaniales », c'est-à-dire publiques, sous la responsabilité de l'État : il s'agit schématiquement des rivières navigables, et donc des cours d'eau les plus importants ;
- les eaux « non domaniales », constituées des autres rivières (c'est-à-dire de l'essentiel des eaux

courantes) ; ni publiques, ni privées, ces eaux sont en quelque sorte « communes » (*res communis omnium*), au sens où sans être publiques, elles sont également inappropriables juridiquement : seul leur usage peut faire l'objet d'une répartition, la loi de 1898 accordant cependant aux riverains – propriétaires du lit et responsables de son entretien – un droit d'usage préférentiel.

Figure 10



a © J. Timbal - Inra
b © L. Mignaux - METL-MEDE
c © M. Bramard - Onema



Le droit de l'eau distingue depuis 1898 trois catégories d'eau.

Cette classification juridique illustre bien que l'eau est un domaine qui échappe en bonne partie à une classification binaire entre ce qui relèverait de l'intérêt général et de l'État d'un côté, et ce qui relèverait des intérêts particuliers et du domaine privé, de l'autre. Les eaux non domaniales échappent à cette classification – ni publiques, ni privées, elles sont « communes ». Or, il ne s'agit pas là d'un détail anecdotique n'intéressant que quelques juristes spécialisés et ne concernant qu'une partie négligeable de la ressource et des milieux aquatiques. Il renvoie au fait qu'aux côtés de l'intérêt général, principe bien sûr incontournable pour toute politique publique, les politiques de l'eau se réfèrent de manière centrale à un autre principe politique : le « bien commun », ou encore le « patrimoine commun » – l'eau étant dans son ensemble, selon l'article 2 de la loi sur l'eau de 1992, « patrimoine commun de la Nation ». La référence à cette notion signifie que l'eau ne peut être gérée uniquement au gré des intérêts particuliers de ceux qui se l'approprieraient de manière privative, mais également que l'État ne peut seul en assurer la gestion, en tant que bien du domaine public. Il s'agit d'un bien commun : autrement dit, d'un bien partagé entre ceux qui en font usage et ayant, de ce fait, un intérêt commun à le préserver (Figure 31). Placer les politiques de l'eau françaises sous l'égide de ce principe, c'est d'emblée se situer en dehors de l'opposition entre intérêt général et intérêts particuliers pour penser ces politiques, c'est-à-dire fonder leur légitimité ainsi qu'organiser leur conception et leur mise en œuvre.

Figure



© M. Bramard – Onéma

L'eau est un bien commun partagé entre ceux qui en font usage et ayant un intérêt commun à préserver.

Ceci ne signifie pas pour autant que l'État perd toute prérogative et légitimité en la matière. Au cours du dernier siècle, à mesure que la fragilité et/ou la rareté de la ressource était reconnue, les prérogatives de l'État se sont affirmées de façon croissante : de nombreux textes de loi (décret-loi de 1935 sur les forages en eaux souterraines, loi sur l'eau de 1964, loi sur les Installations Classées de 1976, loi pêche de 1984, loi sur l'eau de 1992...) ont peu à peu complété le Code Rural pour mettre en place un système général de permis (déclaration ou autorisation selon l'importance de l'usage) et de normes à respecter (police de l'eau). L'État est ainsi devenu, sinon le maître ou le propriétaire d'une eau qui reste pour l'essentiel non publique, le « gardien » de la ressource (Figure 32), ainsi que le souligne B. Barraqué (1995). Avec la notion de bien ou de patrimoine commun, il n'est cependant pas le seul garant de l'intérêt collectif.

Figure



a © Y. Falatas - Onema
b © N. Safey - Onema

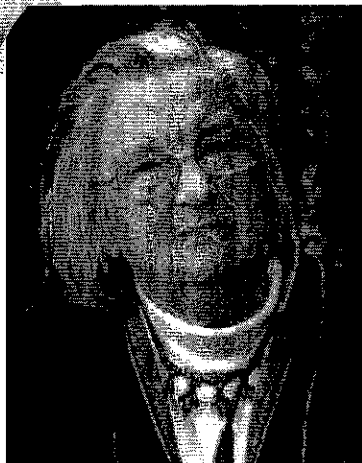
L'État est devenu le « gardien » de la ressource.

■ La gestion en bien commun : « tragédie » ou arrangements institutionnels efficaces ?

La notion de bien commun a fait l'objet de nombreux travaux de sciences humaines et sociales, tout particulièrement dans le domaine de l'environnement. Pour certains, notamment les économistes libéraux, les biens communs, ni public, ni privé mais exploités par une multiplicité d'utilisateurs exploitant en même temps, ne peuvent qu'aboutir à une « tragédie » (selon le terme de G. Hardin, économiste auteur d'un article devenu une référence centrale de ce débat (G. Hardin, 1968)). Prenant l'exemple du « surpâturage » qu'auraient connu les « communaux » (les vaines pâtures laissées à disposition des éleveurs d'une même paroisse sous l'Ancien Régime), ils estiment que chaque usager ayant intérêt à maximiser l'usage d'une ressource qu'il partage avec d'autres, sans avoir à assumer la responsabilité de sa préservation, on ne peut assister qu'à une surexploitation – la seule solution durable serait alors de les répartir entre divers propriétaires privés ou de les confier à l'État, en tant que bien public. Cependant, nombreux sont ceux qui, avec notamment la Prix Nobel d'économie Elinor Ostrom (2010), contestent ce raisonnement théorique en y opposant de nombreuses observations de terrain, nourries de recherches socio-anthropologiques tout autant qu'économiques. Ils montrent que, depuis longtemps et presque partout dans le monde, des communautés ont pu et peuvent encore gérer des

biens communs, à travers la création d'« arrangements institutionnels ». À côté de la gestion par des droits de propriété individuels ou par l'État, il peut ainsi exister un troisième cadre institutionnel efficace dans lequel des communautés gèrent collectivement des biens communs (Figure 33).

Figure



© Holger Motzkau 2010, Wikipedia - Wikimedia Commons

Elinor Ostrom, Prix Nobel d'économie, a montré avec d'autres que des communautés ont pu et peuvent encore gérer des biens communs, à travers la création d'« arrangements institutionnels ».

Ainsi, ne voir que l'intérêt privé ou l'intérêt général comme seuls principes de gestion efficace des ressources naturelles revient, selon B. Barraqué (1997), à croire en l'inefficacité de toute forme de mutualisation et coopération locale et à ignorer qu'une gestion en bien commun suppose, nécessairement, un dispositif institutionnel pour garantir le respect de l'intérêt commun de ses usagers. Or, comme le montre cet auteur, spécialiste de l'analyse des politiques publiques de l'eau, la France présente bien de tels dispositifs institutionnels pour gérer l'eau et les milieux aquatiques : **la notion de patrimoine n'est pas qu'un principe abstrait pour légitimer les politiques de l'eau françaises, mais bien également un principe de gouvernance structurant leur organisation.**

Une gouvernance subsidiaire et participative de longue date

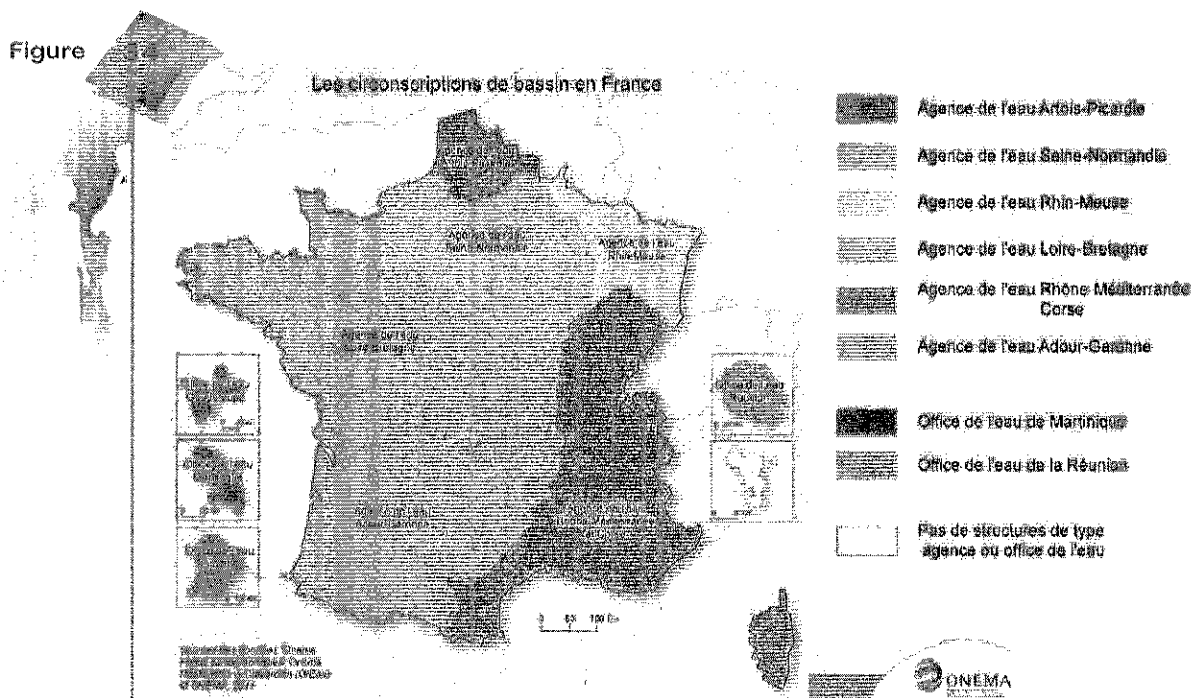
Les politiques de l'eau françaises, dans leurs principes comme dans leur organisation, trouvent encore largement leurs fondements dans la loi sur l'eau de 1964, qui créa le système des agences de l'eau (à l'époque, agences financières de bassin). Or, selon B. Barraqué, ce système constitue précisément le dispositif institutionnel qui autorise à considérer la gestion de l'eau en France comme une gestion « en bien commun ». En outre, nombre d'autres dispositifs institutionnels existent également, notamment à des niveaux plus locaux (SAGE, contrats de rivières, contrats de milieu...) : ils reprennent en partie, sur le plan de la gouvernance, les innovations créées par ce système.

■ Les agences de l'eau et leurs comités de bassins : un dispositif de gestion en bien commun...

Comme on le sait, les agences de l'eau sont au nombre de six (Figure 34 page suivante), selon une division du territoire national en six grands bassins hydrographiques (Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse) : il s'agit d'établissements publics dont le rôle fondamental est de nature financière : elles versent des aides – prêts ou subventions – aux maîtres d'ouvrages (collectivités, industriels, agriculteurs...) réalisant des travaux permettant d'améliorer l'état de la ressource en eau

sur le plan quantitatif et/ou qualitatif. Leur originalité tient justement à la manière dont ces ressources financières sont abondées puis allouées. En effet, l'argent qu'elles distribuent provient de redevances payées par les usagers de l'eau, au prorata de leur consommation d'eau et/ou du niveau de pollution qu'ils rejettent dans le milieu. Le montant de ces redevances et l'utilisation des recettes qu'elles génèrent (programmes d'intervention quinquennaux) sont adoptés par les comités de bassin de chaque agence, rassemblant des représentants des redevables (collectivités et usagers) ainsi que de l'État (20 % des sièges) : même si, depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, ces redevances sont considérées comme des impôts de toute nature et sont à ce titre validées par le Parlement, ce sont donc en quelque sorte les représentants des redevables qui fixent le montant des redevances et leur utilisation, ces derniers bénéficiant des aides qui en découlent.

On peut effectivement considérer que **le système agence constitue fondamentalement un dispositif institutionnel permettant à des usagers de gérer un bien commun** : les comités de bassin constituent la représentation institutionnelle de la communauté des usagers de l'eau (les ayant-droits du patrimoine commun), tandis que le versement des redevances à un « pot commun », une « mutuelle », assure la compensation réciproque que les ayant-droits d'un bien commun se doivent les uns aux autres.



Le système agence : un dispositif institutionnel permettant à des usagers de gérer un bien commun.

■ ... subsidiaire et participatif

Or, il est frappant de constater que ce dispositif, organisé autour du patrimoine commun que constituent l'eau et les milieux aquatiques, et fonctionnant depuis plus de quarante ans, répond dans une certaine mesure à bon nombre de principes de gouvernance ayant émergé plus récemment. Ainsi, comme le souligne B. Barraqué, ce système renvoie au principe politique de subsidiarité développé plus haut, en ce qu'il est à la fois communautaire et décentralisé :

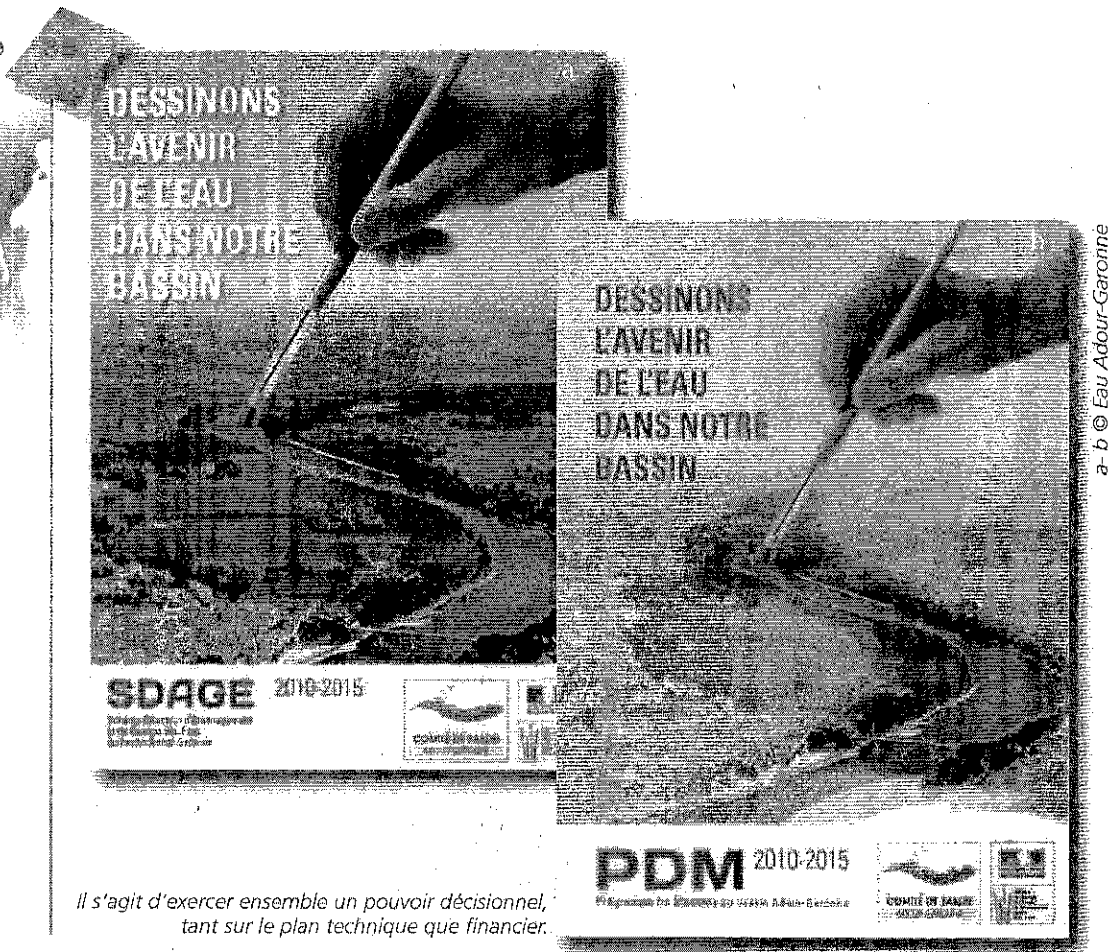
- avec la subsidiarité, on considère que les acteurs sociaux ont la capacité de se soucier, de définir et de réaliser l'intérêt général, autant de compétences qui ne sont pas réservées à l'État : l'importance des usagers et des élus locaux aux côtés des représentants de l'État dans le comité de bassin traduit effectivement cette idée ;
- l'autonomie des acteurs est valorisée, en ce qu'on leur reconnaît la capacité à régler eux-mêmes leurs problèmes et à mener à bien des missions d'intérêt général : confier à la communauté des usagers de l'eau la

maîtrise de la dépense d'une ressource fiscale qu'elle prélève elle-même, comme le fait le système des agences de l'eau, revient bien à mettre en œuvre cette idée ;

■ l'efficacité pratique doit être recherchée en traitant chaque problème comme un cas particulier, en s'adressant pour cela aux acteurs qui sont au contact direct de ce problème et qui disposent donc de l'habitude, des éléments et des moyens les plus susceptibles d'y remédier : la proximité avec le local est ainsi censée permettre une coordination plus rapide et plus fine. Le fait que l'initiative des actions et la maîtrise d'ouvrage reste au niveau local de chaque usager, eux-mêmes représentés dans les instances qui définissent les programmes d'intervention des agences, traduit effectivement ce parti pris.

On le voit, la notion de subsidiarité qui sous-tend le système des agences de l'eau renvoie précisément à l'un des critères de gouvernance énoncés plus haut : la recherche d'une **responsabilité partagée**, à la fois entre acteurs différents (État, collectivités, usagers) dont la responsabilité et l'autonomie sont reconnus, mais aussi entre niveaux organisationnels selon l'échelle des problèmes posés (de l'État gardien de la ressource aux usagers et collectivités locales, au contact des problèmes, en passant par les collectivités territoriales – régions et départements – également représentés au comité de bassin). On peut considérer que, concrètement, cette responsabilité partagée s'incarne de deux manières : dans l'élaboration, par les comités de bassin, des documents d'orientation que sont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) d'une part, dans l'adoption des programmes d'intervention des agences d'autre part (Figure 35) – dans les deux cas, il faut souligner que la construction et l'exercice de cette responsabilité ne sont pas virtuels ou incantatoires, en ce qu'ils ne reposent pas simplement sur le fait de réunir tous les acteurs dans une même instance : il s'agit bien ici d'exercer ensemble un pouvoir décisionnel, tant sur le plan technique (choix des actions) que financier (montant des redevances et des aides).

Figure



Il s'agit d'exercer ensemble un pouvoir décisionnel, tant sur le plan technique que financier.

■ Un système parfois critiqué... mais inspirant largement les dispositifs plus locaux de gestion de l'eau et des milieux aquatiques

Clarifier de la sorte la légitimité politique des agences de l'eau conduit également à souligner leur fragilité : la gestion en patrimoine commun, tout comme la subsidiarité, n'ont jamais bénéficié d'une grande reconnaissance en France dans notre modèle républicain largement jacobin. Le système des agences s'appuie donc sur des principes politiques assez marginaux en France, ce qui explique qu'il ait pu parfois être sévèrement critiqué. Ainsi, en référence à notre modèle jacobin d'action publique, la faible présence de l'État et l'importance des acteurs locaux peuvent être facilement assimilés à un éloignement de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers. Sur un autre registre, plus proche cette fois de l'acception « utilitariste » de l'intérêt général et des théories économiques néo-classiques qu'elle a inspiré, la responsabilité collective que le système est censée générer n'est pas toujours perçue, mais bien davantage le manque de responsabilisation individuelle des agents économiques-usagers. En effet, selon le principe pollueur payeur (PPP) tel que défini par l'économie néo-classique, cette responsabilisation repose entièrement sur l'effet dissuasif des taxes payées par les pollueurs : concernant les agences de l'eau, les redevances sont trop faibles et surtout les aides accordées dans ce cadre « mutualiste » trop généreuses pour qu'un effet dissuasif soit susceptible de s'exercer.

Pour autant, il est frappant de constater combien les dispositifs de gestion concertée de l'eau ayant été créés postérieurement s'inspirent largement de ce dispositif des agences de l'eau. Les contrats de rivières et leurs comités de rivière, ou encore les SAGE et leurs commissions locales de l'eau (CLE) reprennent, à une échelle plus locale, cette organisation subsidiaire associant l'État, les élus locaux et la société civile (représentants d'usagers, des activités économiques, du monde associatif...) pour définir en commun des orientations et actions à planifier (Figure 36). Il s'agit bien de rassembler dans une même instance l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'eau et des milieux sur un territoire local, afin de faciliter leur prise de conscience de la solidarité naturelle qui les lie et, ce faisant, de la nécessité qui en découle d'exercer une responsabilité partagée. **À ce niveau local, la notion de patrimoine commun et donc d'intérêt commun est également au fondement de ces procédures.** Cependant, il faut souligner que l'absence de dispositif de redevances important dans le cadre de ces procédures locales : n'ayant pas de ressource financière commune sur laquelle statuer à cette échelle, la responsabilité collective à exercer ne va pas aussi loin qu'avec le système agence. On peut penser néanmoins que le renforcement de la portée juridique des SAGE, instauré par la LEMA, pourrait permettre de pallier cette faiblesse : la construction de règles communes, définies et adoptées par la communauté d'usages qu'incarne la CLE, pouvant jouer ce rôle « d'arrangements institutionnels » assurant la responsabilisation collective des usagers rassemblés autour d'un patrimoine commun.

Figure



© O. Leroyer - Onema

Comme le dispositif des agences de l'eau, mais à une échelle plus locale, les procédures de gestion concertée de l'eau se fondent sur une organisation subsidiaire associant l'État, les élus locaux et la société civile.

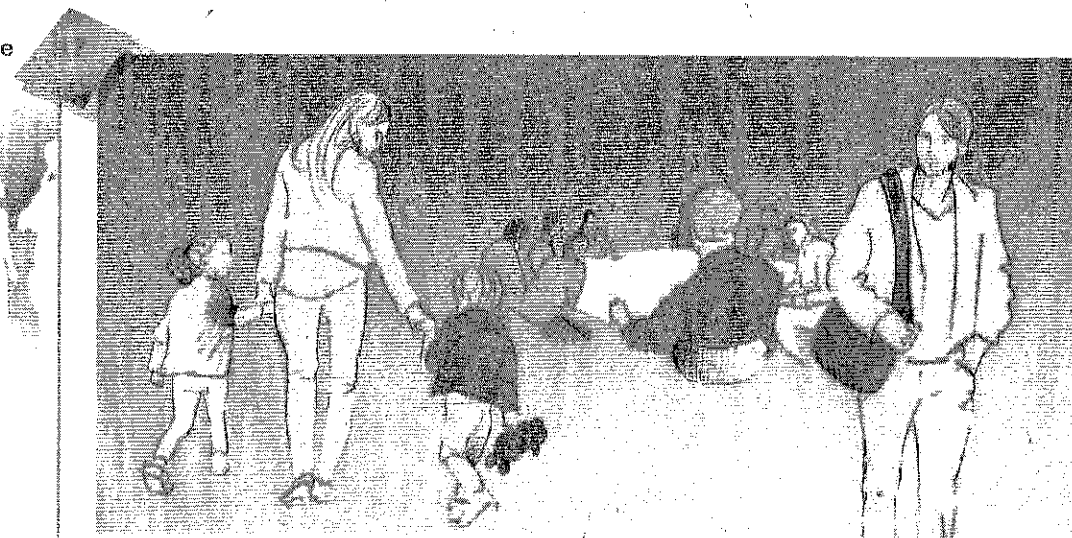
■ Le parent pauvre de cette gouvernance : le « grand public »

Fondée sur une approche subsidiaire, autour de la constitution de dispositifs institutionnels incarnant des communautés d'usages à différents niveaux territoriaux (comités de bassin, comités de rivières, CLE...), la gouvernance de l'eau française présente donc indéniablement un caractère participatif assez appuyé. Cependant, cette gestion en bien commun et cette notion de communauté à construire autour du patrimoine à gérer, contient nécessairement sa propre limite en termes de participation. En effet, par définition, une « communauté » est un groupe d'acteurs à l'extension limitée, partageant ensemble l'exercice d'une responsabilité : la communauté n'est pas « tout le monde » – ses membres représentent des usagers davantage que l'ensemble des citoyens. Il s'en suit que ces différentes instances peuvent à juste titre être considérées comme des « cercles d'initiés » : c'est à la fois tout leur intérêt et toute leur limite en termes de participation.

On retrouve ici le paradoxe souligné plus haut de la participation : tout citoyen participant activement au débat public, à la conception et/ou la mise en œuvre d'une politique, n'est plus un « citoyen ordinaire ». Faut-il alors de contenter du fait que ce dernier reste dans l'ignorance de ces mécanismes de participation auxquels, par définition, il ne prend pas part ?

Le grand public est sans aucun doute le parent pauvre de la gouvernance de l'eau en France, considérée dans sa dimension participative. Or, sur ce point, les politiques de l'eau françaises, dont le développement a été si spécifique et innovant sur bien des aspects en matière de gouvernance, sont rattrapées par les exigences en la matière qui ont cours au niveau international. L'article 14 de la DCE, en application de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, impose d'organiser la mise en discussion de la politique de l'eau par le public (Figure 37) : les problèmes principaux qui se posent sur chaque grand bassin hydrographique doivent être étudiés et présentés au grand public, et les orientations de politique doivent avoir été soumis à son avis. On mesure combien la voie ici indiquée par la DCE sera longue à emprunter : plus de quatre décennies après leur création, il est patent que les agences de l'eau et leurs comités de bassin restent très peu connus du grand public, et ce constat vaut sans doute tout autant pour la plupart des scènes locales de gestion de l'eau que sont les SAGE et autres contrats de milieux, dont la renommée est souvent faible dans les territoires locaux.

Figure



© B. Saurel

Le grand public est sans aucun doute le parent pauvre de la gouvernance de l'eau en France, considérée dans sa dimension participative.

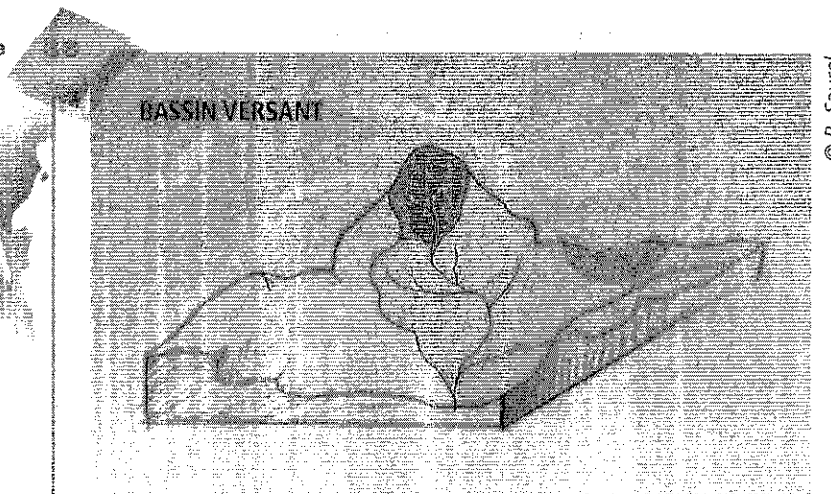
■ Le bassin versant comme espace de référence... et ses limites

Outre sa dimension participative, la gouvernance subsidiaire de l'eau française se caractérise également par le caractère central d'un espace de référence qui lui est spécifique : le bassin versant. Là encore, cette particularité

date de la loi sur l'eau de 1964 : face à ce qui était identifié comme une nébuleuse de problèmes locaux (pollutions, conflits sur la ressource...), les pouvoirs publics ont alors considéré qu'ils appelaient d'une part un traitement local, mais aussi, d'autre part, une coordination des usages de l'eau à plus grande échelle et la mobilisation de moyens financiers très importants pour des équipements collectifs de lutte contre la pollution et d'accroissement de la ressource (barrages). Il y a donc dès cette époque prise de conscience de la nécessité de gérer à la bonne échelle le grand cycle de l'eau dans son unité : le bassin versant. D'où la création des agences de l'eau et de leur comité de bassin, à l'échelle des grands bassins hydrographiques français, selon des limites transcendant donc les découpages administratifs.

On assiste donc, **dès les années 1960, à une territorialisation spécifique de la politique de l'eau**, qui crée son propre territoire de référence adapté à son objet. Par la suite, cet espace fondé sur une logique hydrologique a continué de constituer la référence principale pour tout effort de planification et de programmation : les livres blancs des années 1970, les premiers SDAGE des années 1990 puis ceux élaborés en application de la DCE dans les années 2000, les programmes d'intervention des agences, s'inscrivent dans ce même espace. De même, aux échelles plus locales des SAGE (et le plus souvent également des contrats de milieux, quoique parfois limités aux linéaires de cours d'eau), le bassin versant est choisi comme l'unité géographique idoine pour territorialiser la politique de l'eau, en constituant, à cette échelle, à la fois le patrimoine qu'il s'agit de gérer en commun et l'instance de gouvernance pour ce faire (CLE, comité de rivière...). À tel point que, pour le familier des politiques de l'eau, **le bassin versant semble s'imposer « naturellement » comme l'espace à considérer**, dont la pertinence n'a pas à être questionnée (Figure 38).

Figure



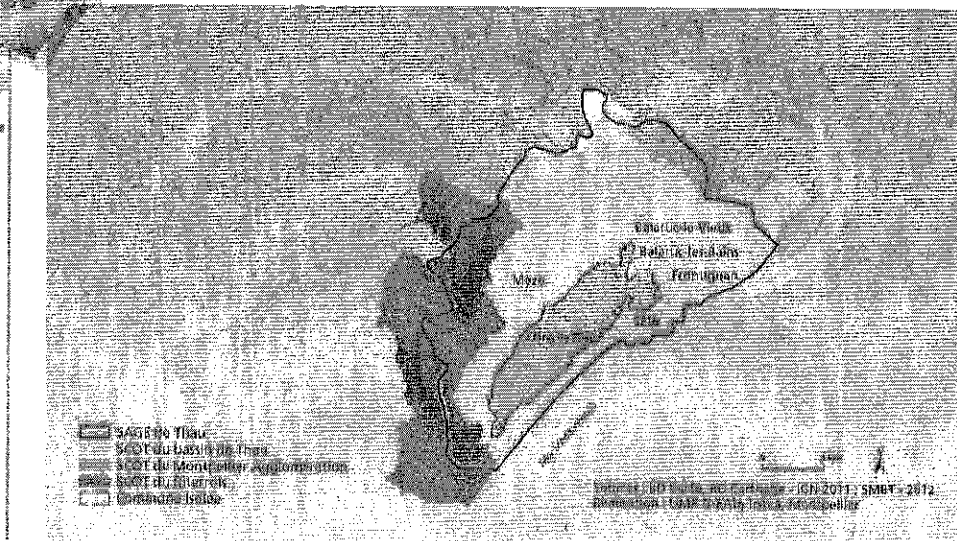
Le bassin versant semble s'imposer « naturellement » comme l'espace à considérer.

Analysant la lente mise en place des SAGE, le politiste J-P. Le Bourhis (2004) montre pourtant que le bassin versant est loin de présenter ce caractère univoque et détaille l'importance des controverses et débats locaux pour fixer le sens exact de ce concept et décider de la nature des interdépendances hydrologiques à prendre en compte pour fixer le périmètre de ces procédures. Il souligne surtout le long travail politique, au succès très incertain, qui est dans tous les cas nécessaire pour faire du bassin versant un espace d'intervention effectif. **Loin d'être une réalité matérielle intangible, le bassin versant est un construit politique** nécessitant de déployer de nombreux efforts et investissements pour exister : efforts cognitifs (réseaux de mesures, inventaires, études...) de façon à faire exister un « patrimoine commun » à cette échelle, efforts stratégiques de reconfiguration des réseaux d'action publique préexistants à d'autres échelles (pour gérer l'eau potable, l'irrigation, l'hydroélectricité...) pour les inscrire dans ce nouvel espace d'action collective que serait le bassin versant. Dans ce travail, les difficultés observées sont telles que J-P. Le Bourhis y voit un facteur essentiel pour expliquer la lenteur de mise en place de la politique des SAGE – par extension, on peut également faire l'hypothèse que la très faible renommée des politiques concertées de l'eau et de leurs instances (des comités

de bassin aux CLE) s'explique sans doute en bonne partie par leur ancrage dans des espaces d'intervention si particuliers, à faible visibilité politique.

En outre, en termes d'analyse stratégique, L. Mermet et S. Treyer (2001) montrent que le bassin versant n'est certainement pas le seul espace de solution à considérer pour gérer l'eau, en prenant notamment l'exemple de la gestion quantitative de la ressource. Le bassin versant ne coïncide pas forcément, voire rarement, avec le bassin d'approvisionnement à considérer (ressources souterraines, transferts entre bassins versant...) ni avec les territoires de la demande (les bassins de consommation). Dès lors, ils soulignent combien la définition de l'espace à considérer constitue un choix stratégique, consistant à accorder la priorité à certains enjeux et à certaines logiques territoriales plutôt qu'à d'autres, et un choix politique, arbitrant entre différents niveaux de souveraineté sur l'eau et l'espace. Sur ce point, ils observent d'ailleurs que les territoires de la demande ont souvent tendance, à long terme, à imposer leurs logiques, mues et portées politiquement par bien d'autres considérants que ceux attachés à l'eau et aux milieux aquatiques (développement agricole, urbanisation...) : le bassin versant, unité hydrologique, bénéficie rarement d'un arbitrage politique capable d'en faire un espace de solution qui pèse plus que ceux adoptés par ailleurs en matière d'aménagement du territoire (SCOT...) (Figure 39).

Figure



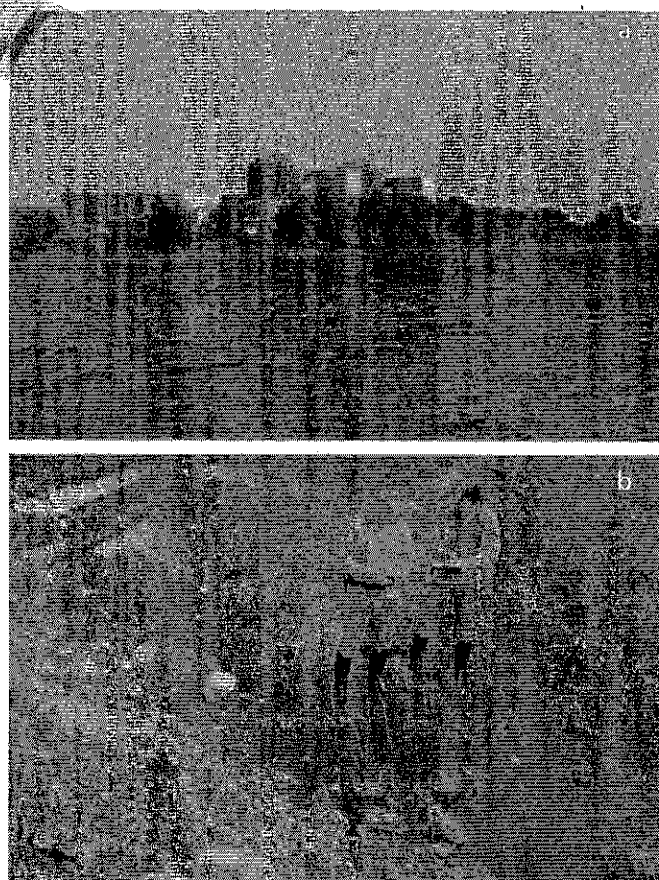
Le bassin versant, unité hydrologique, bénéficie rarement d'un arbitrage politique capable d'en faire un espace de solution.

Au total, le choix de faire du bassin versant l'espace de référence des politiques de l'eau s'inscrit clairement dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques évoqué plus haut : il s'agit de **faire exister un territoire propre à l'objet de la politique considérée, autour duquel construire une communauté politique ad hoc pour définir l'intérêt collectif et agir en ce sens**. Cependant, les travaux cités montrent combien ce choix est politiquement lourd à porter. J-P. Le Bourhis estime d'ailleurs que la planification territoriale de l'eau reste en définitive une fragile tentative de fonder un nouveau secteur d'intervention parmi d'autres, plutôt qu'un outil capable de coordonner les différentes politiques pesant sur son objet. On rejoint ici les limites soulignées plus haut sur la territorialisation des politiques publiques : si à chaque objet de politique publique et formes d'intérêt général correspondent des territoires de référence et des instances subsidiaires spécifiques, la question d'une intégration plus globale des politiques reste posée (Figure 48). À l'heure où la cohérence entre gestion de l'eau et politiques d'aménagement du territoire est plus que jamais un enjeu, cette limite est bien problématique. Faut-il alors ne pas craindre de déroger parfois à la référence au bassin versant afin de s'inscrire plus aisément dans d'autres espaces de décision préexistants, ou continuer de batailler pour parvenir, grâce aux instances spécifiques du monde de l'eau, à faire du bassin versant un espace politique à part entière ?

Les porteurs des politiques de l'eau : à la fois défenseurs d'une cause d'intérêt général et garant d'une bonne gouvernance

Au terme de ce chapitre, il apparaît que, comme pour toute politique publique, on ne peut réduire les enjeux de légitimité des politiques de l'eau et des milieux aquatiques à une confrontation entre l'intérêt général qu'elles défendent et des intérêts particuliers que cela reviendrait à mettre en cause. Sans nier l'existence d'une telle tension, le caractère non univoque de la notion même d'intérêt général conduit à souligner qu'une **autre tension à considérer est celle susceptible d'opposer différentes formes d'intérêt général**. Les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les politiques de restauration de la qualité de la ressource et des milieux aquatiques, face par exemple aux pressions exercées par l'agriculture ou la production d'hydroélectricité, ne s'expliquent pas uniquement par l'importance et le poids des intérêts économiques « particuliers » présents dans ces secteurs d'activité. Ils résident également dans le fait que ces secteurs d'activités peuvent légitimement, eux aussi, se prévaloir de contribuer à des formes d'intérêt général : la sécurité alimentaire, la balance commerciale française, l'indépendance énergétique ou encore le respect de la directive sur les énergies renouvelables, etc. La question de la légitimité des politiques de l'eau ne peut donc être « réglée » uniquement par la démonstration que la préservation de la ressource et des milieux aquatiques sont d'intérêt général. Il s'agit également de **faire exister cette forme d'intérêt général parmi d'autres, portées par d'autres secteurs de politiques publiques, parfois plus puissants** sur le plan des moyens administratifs comme du portage politique (Figure 40). Les opérateurs des politiques de l'eau sont donc les porteurs d'une cause à défendre et, en ce sens, parties prenantes de débats et d'arbitrages sans cesse renouvelés entre différentes formes d'intérêts général.

Figure

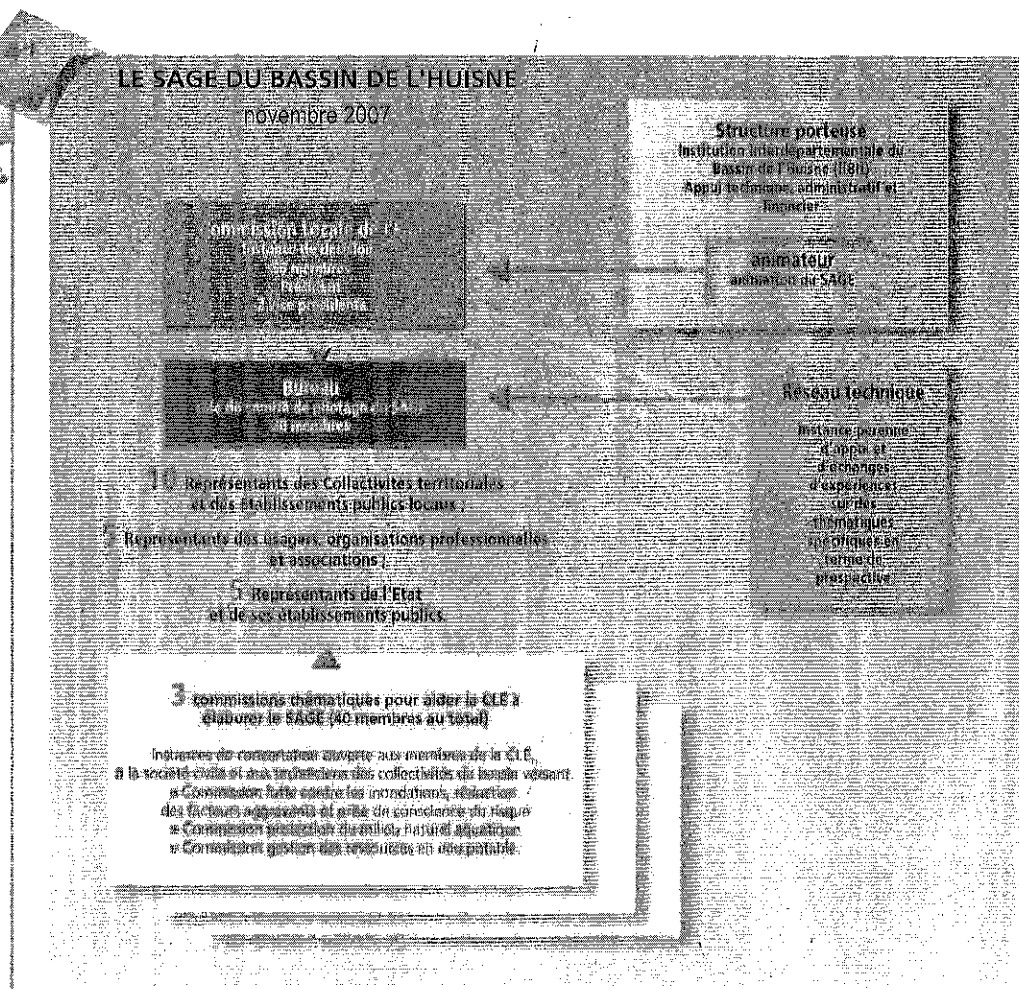


a © M. Carrouée - Onema
b © Y. Falatas - Onema

La préservation de la ressource et des milieux aquatiques, une forme parmi d'autres d'intérêt général.

Par ailleurs, parce qu'ancrées dès les années 1960 dans une approche de leur objet en tant que patrimoine commun, les politiques de l'eau n'ont jamais été totalement inscrites dans le modèle d'action publique traditionnel, reposant sur une mise en œuvre essentiellement descendante et fondée sur des arrangements entre un intérêt « général » porté par le niveau central et les intérêts « particuliers » du niveau local. Les procédures subsidiaires qui y ont cours à différentes échelles expliquent que ce secteur de politique publique ait expérimenté de manière précoce, sur bien des aspects, les évolutions contemporaines de l'action publique décrites dans la première section de ce chapitre : dimension participative pour définir l'intérêt collectif et rechercher l'exercice d'une responsabilité partagée à son égard, territorialisation des politiques autour de territoires de référence propres à leurs objets. De ce fait, en matière de préservation des milieux aquatiques, les pouvoirs publics ont, à l'instar de toute politique territorialisée, attaché une large importance à la dimension procédurale, c'est-à-dire aux conditions de concertation permettant aux acteurs de définir ensemble l'intérêt collectif sur l'eau. Pour les porteurs des politiques de l'eau, la légitimité de leur action passe donc non seulement par la reconnaissance de son caractère « d'intérêt général », mais aussi par la **qualité des procédures** où se définit et s'incarne cet intérêt général, ou plutôt, en l'occurrence, « commun » (Figure 41).

Figure



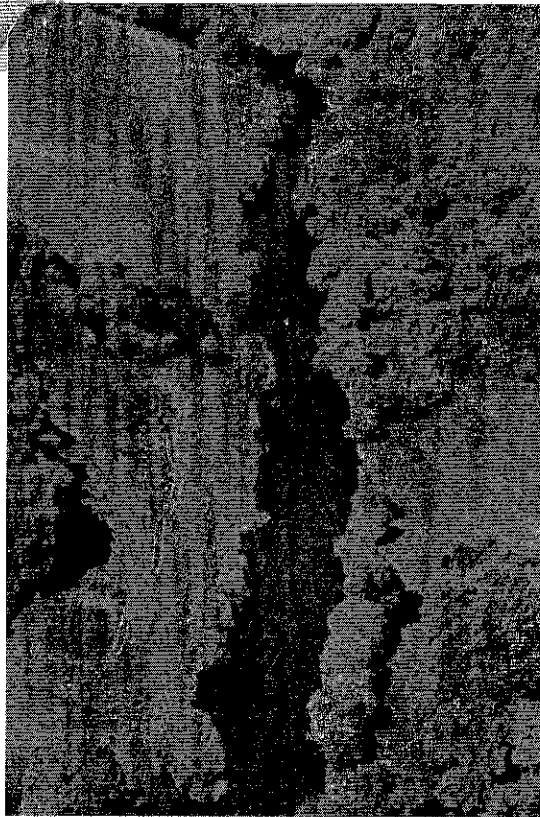
Pour les porteurs des politiques de l'eau, la légitimité de leur action passe aussi par la qualité des procédures où se définit et s'incarne cet intérêt « commun ».

Pour assurer la légitimité de leur action, les porteurs des politiques de l'eau sont donc conduits à assurer deux fonctions : d'un côté, **s'engager pour défendre la cause de l'eau face à d'autres formes d'intérêt général** et, de l'autre, **garantir la qualité procédurale des instances où se joue en partie cette confrontation**. Ces deux rôles sont en tension : il est délicat d'être à la fois partie prenante du débat et garant des bonnes conditions de son déroulement.

Certes, les porteurs de politiques de l'eau sont divers et tous ne sont pas pris dans cette tension de la même manière. Mais la plupart n'y échappe pas totalement : les services de l'État, par leurs fonctions régaliennes (Police notamment), défendent la cause de l'eau face à d'autres intérêts, mais se montrent également exigeants sur le bon avancement des procédures telles que les SAGE ou SDAGE ; les animateurs d'instances telles que les CLE et les comités de bassin (animateurs de SAGE, services d'agences de l'eau) sont bien sûr organisateurs et à ce titre garants des procédures qu'ils pilotent, mais jouent également un rôle crucial pour mettre à l'agenda les enjeux de l'eau, et les défendre vis-à-vis d'autres instances que celles qu'ils animent. Par ailleurs, l'équilibre entre ces deux fonctions peut varier au cours du temps, selon les inflexions des politiques publiques.

Or, aujourd'hui, on peut penser que cette tension entre le rôle de « porteur de cause » et celui de « médiateur » se renforce. D'un côté, l'obligation de résultats impulsée par la DCE et les efforts de *reporting* à consentir marque un certain retour du guidage central des politiques de l'eau et pousse donc à porter de manière plus marquée et exigeante la « cause » de l'eau dans les territoires. De l'autre, le recours à des instances concertées pour parvenir à mobiliser ces territoires est plus que jamais d'actualité, avec par exemple la politique nationale des SAGE incitant à voir leur nombre augmenter, ce qui rend tout aussi indispensable la bonne qualité de leur animation (Figure 42).

Figure



© L. Mignaux – METL-MEDEL

La tension entre le rôle de « porteur de cause » et celui de « médiateur » se renforce.

Au total, il s'agit donc à la fois de porter les changements qu'appellent l'urgence des enjeux et les échéances réglementaire (en assumant pour cela d'être parties prenantes dans un jeu d'acteurs où d'autres objectifs et changements sont poursuivis) et d'accompagner l'émergence de ce changement, au sein de processus collectif dont il s'agit d'assurer la qualité. Porter le changement sur un échiquier stratégique, accompagner l'émergence du changement dans des processus collectifs : tels sont les objets des deux derniers chapitres de cet ouvrage.

Document n°11

Liste des acronymes

AAC	Aire d'alimentation de captage
AAPPMA	Association agréée de pêche et de protection des milieux aquatiques
AEP	Alimentation en eau potable
AERMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AFEPTB	Agence française des établissements publics de territoire de bassin
AP	Arrêté préfectoral
ARS	Agence régionale de santé (depuis 2010)
BAC	Bassin d'alimentation de captage
BEE	Bon état écologique
BRGM	Bureau des recherches géologiques et minières
BV	Bassin versant
CC	Communauté de communes
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable (MEDDE)
CIMAP	Comité interministériel de modernisation de l'action publique
CLE	Commission locale de l'eau
CODERST	Conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques
COM	Collectivité d'outre-mer
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CR	Conseil régional
CSP	Code de la santé publique
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (ARS depuis 2010)
DDE	Direction départementale de l'équipement (DDT-M depuis)
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT-M	Direction départementale des territoires (- et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (MEDDE)
DERU	Directive sur les eaux résiduaires urbaines
DG-ARS	Directeur général de l'Agence régionale de santé
DGS	Direction générale de la santé (MASS)
DI	Directive inondation
DOM	Département d'outre-mer
DT-ARS	Délégation territoriale de l'Agence régionale de santé
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (ARS depuis 2010)
DREAL	Direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EHESP	Ecole des hautes études en santé publique
EPTB	Etablissement public de territoire de bassin
ETP	Equivalent temps plein
Loi HPST	Loi relative aux patients, à la santé et aux territoires
IES	Ingénieur d'études sanitaires (MASS)
IGAS	Inspection générale des affaires sociales (MASS)
IGS	Ingénieur du génie sanitaire (MASS)
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MAET	Mesures agroenvironnementales territorialisées
MASS	Ministère des affaires sociales et de la santé
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MESU	Masses d'eau superficielles
MISEN	Mission interservices de l'eau et de la nature

OMS	Organisation mondiale de la santé
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé
PCB	Polychlorobiphényl
PDM	Programme de mesures
PLU	Plan local d'urbanisme
PMBE	Plan de modernisation des bâtiments d'élevage
PNSE	Plan national santé-environnement
PPC	Périmètre de protection de captage
PPP	Principe pollueur payeur
PVE	Plan végétal pour l'environnement
REG	Régie des eaux de Grenoble (Isère)
RESE	Réseau d'échanges en santé-environnement (MASS)
RPQS	Rapport sur le prix et la qualité du service
RTM	Service de restauration des terrains de montagne
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SBV	Sous-bassin versant
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIAEP	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable
SIE	Système d'information sur l'eau (MEDDE, ONEMA)
SIERG	Syndicat intercommunal des eaux de la région de Grenoble (Isère)
SISE-Eaux	Système d'information en santé-environnement sur les eaux (MASS)
SIVIG	Syndicat intercommunal des eaux de Vif-Le Gua-Miribel (Isère)
SPEA	Service public d'eau et d'assainissement
TS	Technicien sanitaire (MASS)
UE	Union européenne
ZSCE	Zone soumise à contraintes environnementales