



PARTIE 5 La gouvernance de l'eau, des milieux et de leurs usages

- Chapitre 1** Une approche économique du cycle de l'eau
Chapitre 2 Une approche synthétique de la gouvernance de l'eau,
des milieux et des usages

Chapitre 1 Une approche économique du cycle de l'eau

- 1 La production et la distribution de l'eau potable
- 2 Le cas de l'assainissement collectif
- 3 Le prix global TTC sur le territoire
- 4 Les évolutions réglementaires récentes



Le présent paragraphe fait un bilan du « prix de l’eau » sur le territoire du SAGE Marne Confluence. Les chiffres et valeurs des volets « eau potable », « assainissement » et le prix TTC au m3 ci-dessous sont majoritairement issus des données 2012 telles que prévues par les budgets des collectivités. Toutefois, pour certaines communes, les renseignements n’ayant pas été fournis, il a été utilisé les données de l’année 2011, voire parfois 2010 ou 2009. *Enfin, pour certaines collectivités, seules des données partielles étant disponibles, elles n’ont pas été prises en compte.*

Enfin, notons que le présent travail n’est pas une étude spécifique dotée de moyens d’investigations, mais une approche venant compléter les données globales sur l’état et la gouvernance des services de l’eau et de l’assainissement sur le territoire du SAGE Marne Confluence (cf. chapitre X - les usages de la ressource).

Les calculs qui suivent sont fondées sur les montants de la facture dite « 120 m3 », terme légal, correspondant officiellement à la consommation moyenne d’un ménage sur une année, soit très grossièrement 130 litres par jour et par habitant.

Rappel 1 : les parts de la facture d’eau qui reviennent aux collectivités sont des **redevances** en contrepartie d’un service rendu et non des taxes ou des surtaxes, termes inappropriés, voire mal perçus par les abonnés.

Rappel 2 : le financement des services « eau » et « assainissement » relèvent de budgets dits annexes, (alimentés par les redevances) indépendants du budget général de la collectivité (abondé par l’impôt).

1 La production et la distribution de l’eau potable

1.1 Principes généraux

Comme l’eau directement potable n’existe pas à l’état naturel sur le territoire, il faut la potabiliser, c’est-à-dire lui faire subir des traitements adaptés. L’eau captée est donc traitée avant d’être transportée par tuyaux jusqu’au robinet du consommateur.

Ce service de l’eau potable est un service public et il nécessite la construction et l’exploitation de différents types d’ouvrages (stations de pompage, usines de traitement, châteaux d’eau, réservoirs, canalisations,...). Le service doit garantir en permanence une alimentation en eau de qualité et la pérennité structurelle et fonctionnelle de l’ensemble du système, ce qui implique des interventions régulières et rigoureuses, souvent complexes. Le service doit aussi assurer la gestion des abonnés (facturation, comptabilité, ...).

Depuis, sur l’ensemble de la chaîne, l’eau doit faire l’objet de contrôles sanitaires réguliers. Ceux-ci sont réalisés d’une part par le gestionnaire du service et d’autre part directement par l’Etat (Agence Régionale de Santé).

Les dépenses engagées pour faire fonctionner le service et renouveler les réseaux et les équipements, doivent être, au titre de la loi et du principe « l’eau paye l’eau » compensées par l’usager de l’eau, c’est-à-dire l’abonné : celui-ci reçoit une facture qui comprend donc un volet « eau potable » correspondant au volume consommé, parfois complété par le montant d’un abonnement pour la prise en compte de frais fixes.

Le volet « eau » de la facture peut faire apparaître, dans le cas où la collectivité a délégué une partie du service public à une entreprise privée, une « part distributeur » ou « part délégataire ». Ainsi, que le service soit exploité en régie ou délégué en tout ou partie, les diverses composantes du volet « eau » de la facture couvrent l’intégralité des dépenses liées à l’alimentation en eau potable.

1.2 Prix de l’eau potable sur le territoire

Le montant de la redevance « eau potable », qui comprend selon le principe de gestion, une part « délégataire » ou non, s’étend de 1,12 €/m3 à 1,83 €/m3, pour une moyenne de 1,51 €/m3 (sur 43 communes). La moyenne, pondérée par la consommation effective de chaque commune, vaut 1,47/m3.

Du fait de modes de production similaires (eau pompée en Marne, usines modernes et performantes) et de densité d’abonnés de type « plutôt urbain », la fourchette de prix reste assez resserrée. En effet, le prix le plus bas (et nettement) est celui de la ville de Paris, mais il constitue une forme d’exception : sur moins de 1 % du territoire francilien, Paris concentre 20 % de la population régionale. Cette densité élevée de population sur une petite surface doit permettre de réduire certains frais d’entretien et de gestion.

Le nombre de communes adhérentes au SEDIF, et donc soumises à un prix de l’eau identique, génère un effet « lisseur » très significative, sur les prix moyens, que ce soit par commune ou par volume d’eau consommé.

Le graphique ci-après montre globalement le montant de l’eau potable sur chacune des communes du territoire du SAGE Marne Confluence.

2 Cas de l’assainissement collectif

2.1 Principes généraux

L’assainissement collectif concerne la grande majorité des habitants du territoire du SAGE Marne Confluence, avec plus de 99% de la population. Après usage, l’eau usée rejoint le système d’assainissement pour y être dépolluée dans des stations d’épuration et pouvoir être, sans danger pour l’environnement ni pour la santé, restituée au milieu naturel. Cet assainissement conditionne la qualité des cours d’eau et participe à la protection des ressources en eau potable des communes situées en aval.

La loi française a consacré le principe « pollueur - payeur », les consommateurs d’eau qui participent à la pollution des rivières par le rejet de leurs eaux usées, doivent donc contribuer à l’épuration des eaux.

De façon similaire au volet « eau potable », le volet « collecte et traitement des eaux usées » de la facture d’eau peut être divisé en différentes parts selon le mode de gestion choisi par la commune. Dans tous les cas, il inclut la construction, l’entretien et l’exploitation des réseaux de collecte des eaux usées, mais aussi la construction et le fonctionnement des stations d’épuration, ainsi que le traitement des produits résiduels générés par ces usines (boues, sables, graisses...).

Là aussi, il peut y avoir une part du service public délégué à une entreprise privée et, là aussi, les diverses composantes du volet « assainissement » de la facture couvrent l’intégralité des dépenses liées à la collecte et au traitement des eaux usées, ainsi que les contrôles requis.

Les eaux pluviales ne doivent pas, au titre de la loi, être prises en compte par la redevance assainissement, qui ne concerne que les eaux usées. Les eaux pluviales relèvent donc du budget général des collectivités. Pour le financement des réseaux unitaires, une répartition des budgets général et annexe est possible, encadré par la réglementation.

2.2 Le prix de l’assainissement sur le territoire

Le montant de la redevance « assainissement », qui peut comprendre, selon le principe de gestion, une part « délégataire » ou non s’étend de 1,01 €/m3 à 2,47/m3, pour une moyenne de 1,74 €/m3 (sur 43 communes). Selon les communes (cf. chapitre assainissement - compétences), la redevance « assainissement » est constituée par la somme des redevances des collectivités en charge de la collecte, du transport et de l’épuration.

Figure 1 : Approche du montant du volet « eau potable » par commune

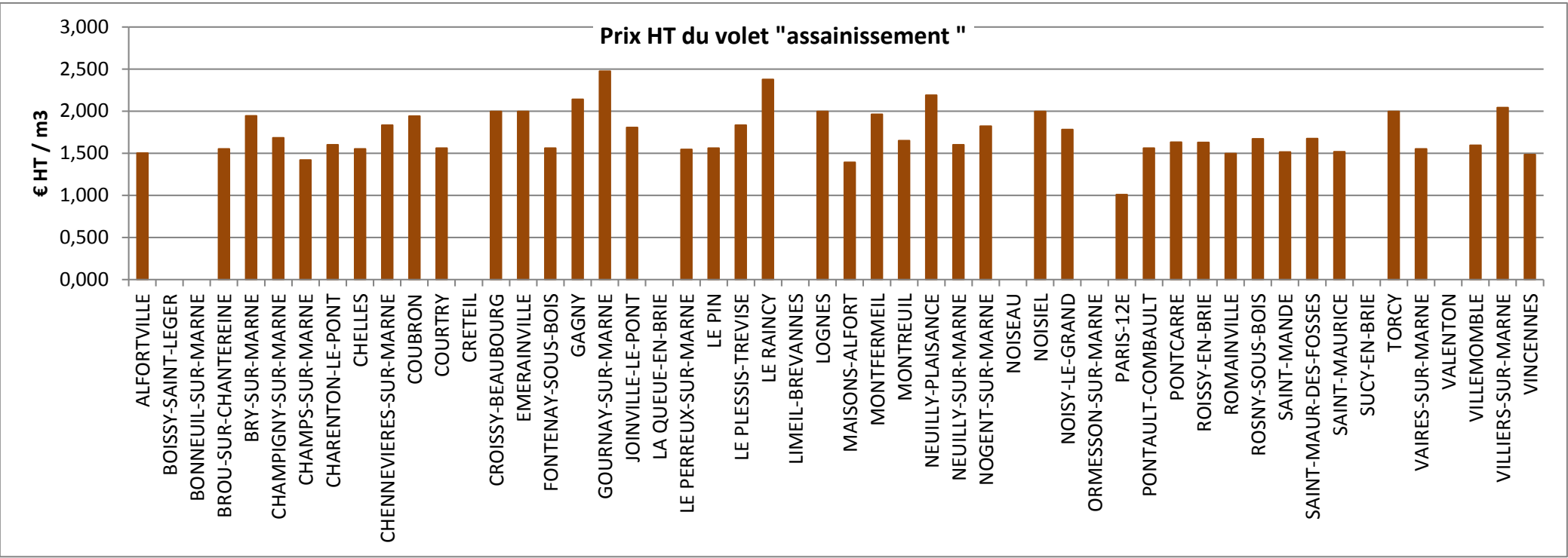
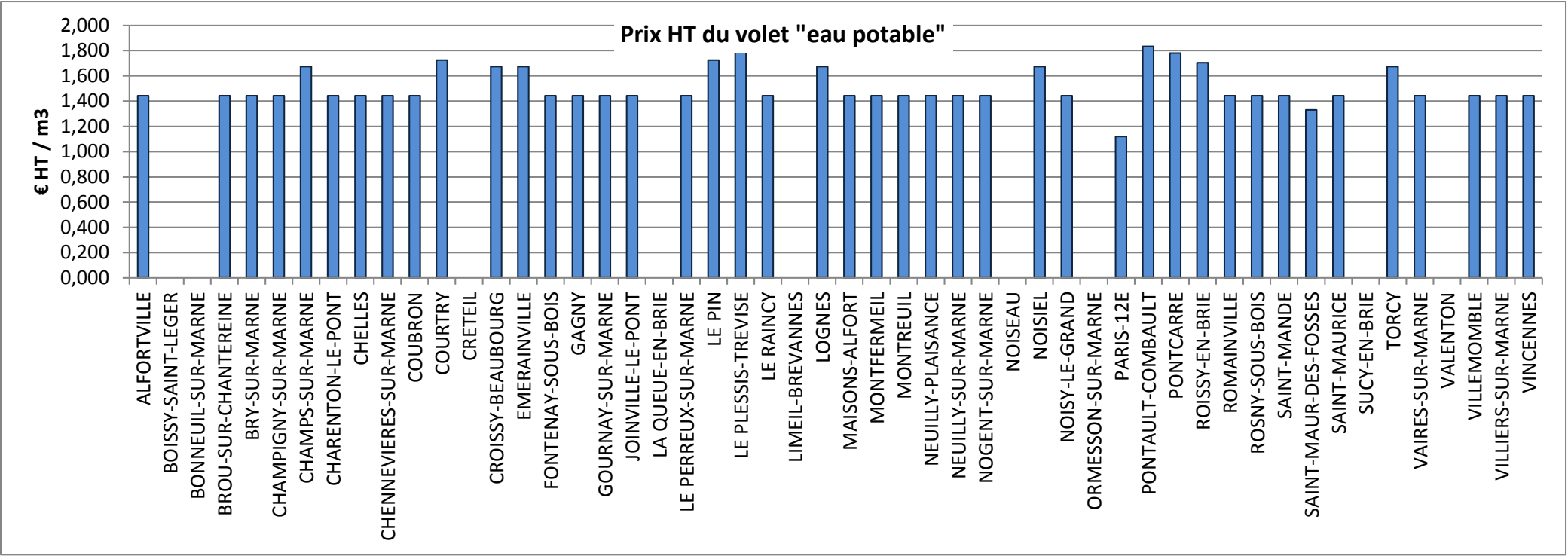


Figure 2 : Approche du montant du volet « assainissement » par commune

La moyenne, pondérée par la consommation effective d’eau potable (puis que l’assainissement est réglé, sauf cas particulier, sur la base des volumes d’eau) de chaque commune, vaut 1,69 €/m³.

Le grand nombre de communes dont les eaux sont épurées par le SIAAP n’entraîne toutefois pas un effet de lissage aussi fort que celui du SEDIF pour l’eau potable, ceci en raison de la multiplicité et de l’empilement des compétences et des maitrises d’ouvrages (cf. chapitre Assainissement). Ceci impacte aussi sur la fourchette, qui est nettement plus ouverte que sur l’eau potable.

2.3 Autres redevances

La facture d’eau peut intégrer plusieurs redevances destinées aux organismes publics chargés de protéger la ressource naturelle en eau, et de financer des équipements d’alimentation, de sécurisation et de dépollution.

Trois redevances sont au bénéfice de l’Agence de l’Eau Seine Normandie qui accorde des aides financières aux différents acteurs de l’eau pour lutter contre la pollution, améliorer l’alimentation en eau potable, protéger la ressource et restaurer les milieux aquatiques. Ces redevances sont facturées en fonction du volume consommé et selon des taux variables (ces principes et taux pourront évoluer à partir du 1^{er} janvier 2013, date du début du X^e programme de l’Agence) :

- La redevance de lutte contre la pollution est acquittée par tous les abonnés d’un service d’eau potable. Elle est assise sur le volume d’eau facturé. Son taux est modulé en fonction des pollutions constatées dans les territoires considérés et des efforts nécessaires pour les réduire, les éliminer et atteindre le bon état écologique des eaux. Ainsi le territoire du SAGE Marne Confluence est inclus en totalité dans la zone de tarification 3 (majoration 1,33). Sur le territoire, son taux est de 0,421 €TTC/m³.
- La redevance pour prélèvement sur la ressource (ou de préservation) concerne, elle aussi, tout abonné à un service d’eau potable. Ainsi le territoire du SAGE Marne Confluence est inclus en totalité dans la zone de tarification 4 (redevance de base + régulation + majoration pour action renforcée),: Sur le territoire, son taux est de 0,0935 €TTC/m³.
- La redevance de modernisation des réseaux de collecte est payée par tout abonné raccordé à un réseau d’assainissement public. Cette redevance correspond à une mutualisation des investissements nécessaires pour maintenir et améliorer le niveau de l’assainissement des eaux usées, avec une distinction selon la taille de la commune. Sur le territoire, son taux est de 0,321 €TTC/m³.

Une redevance est due à l’établissement public **Voies Navigables de France** (VNF) pour les communes qui prélèvent ou rejettent leurs eaux dans un cours d’eau géré par VNF. Elle contribue à l’entretien du réseau navigable. Son taux est de 0,00506 €TTC/m³.

A partir de 2013, l’EPTB Seine Grands Lacs prévoit de mettre en place une redevance pour service rendu au titre du soutien d’étiage, applicables aux prélèvements d’eau annuels supérieurs à 100 000 m³, effectués en aval des ouvrages de restitution des 4 lacs-réservoirs, dans les axes réalimentés de l’Yonne, de la Seine, de la Marne et de l’Aube et leurs nappes d’accompagnement.

2.4 La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

L’eau potable, les services associés et les redevances aux organismes publics sont soumis à la TVA à taux réduit, appliqué aux produits alimentaires (5,5 %). Dans le cas des communes en régie, la TVA peut être optionnelle.

L’assainissement est, pour sa part, soumis à une TVA à 7 % depuis début 2012.

3 Prix global TTC sur le territoire

La somme des différentes composantes de la facture d’eau constitue le prix du cycle de l’eau. Le montant TTC du prix du cycle de l’eau s’établit entre 3,18 €/m³ et 5,01 €/m³, pour une moyenne de 4,28 €/m³ (sur 43 communes). La moyenne, pondérée par la consommation effective d’eau potable de chaque commune, vaut 4,19 €/m³.

Les constats sur l’eau ou l’assainissement sur l’effet des maitres d’ouvrages regroupant de nombreuses collectivités se trouvent ici un peu atténués par les montants des redevances et taxes, qui sont dans des ordres de grandeurs assez similaires pour chacune des communes.

Compte tenu du « petit nombre statistique » des données de ce domaine, il n’est pas question ici de faire une différenciation entre gestion publique et gestion privée. De plus, la part de l’influence du mode de gestion n’est pas identifiable sur la base du seul support de la facture d’eau. En effet, le niveau de service rendu et l’état des équipements ne transparaissent pas au travers de cette facture. Par exemple, elle ne nous indique pas si le prix de l’eau est élevé en raison d’une ambition forte d’investissement, de rénovation, de mise en conformité de l’assainissement ou pour une autre raison, telle l’intégration de prestations lourde de contrôles dans le mode gestion choisi.

D’une manière générale, les disparités constatées entre les communes doivent s’expliquer par une étude approfondie de la structure du prix, car le montant résultant pour l’abonné résulte de l’influence simultanée de plusieurs critères d’importances respectives très variables suivant les spécificités des collectivités. Toutefois, compte tenu des caractéristiques relativement proches de toutes les communes du territoire du SAGE Marne Confluence en termes d’origine de l’eau brute, de densité de population ou de sensibilité du milieu récepteur, **seuls les critères ci-dessous sont globalement les plus pertinents** pour juger des éventuels écarts :

- le taux de renouvellement des réseaux
- l’ancienneté des réseaux et équipements, qui peut augmenter leur coût d’entretien.
- Les retards et anticipations dans les investissements sont aussi variables et conséquents d’une commune à l’autre.

Le graphique ci-après montre globalement l’évolution du montant de chacune des communes du territoire du SAGE Marne Confluence.

Ce prix au m³ se décompose en trois parties : 35 % pour l’eau potable, 41 % pour l’assainissement et 24 % pour les redevances pour compte de tiers (Agence de l’eau, Voies navigables de France et TVA). On peut constater, par comparaison, sur la base des données Agreste 2008 :

- un poids relatif des redevances est important pour le territoire : en effet, le taux moyen de redevances n’est que de 20 % sur l’Ile de France et 16 % au niveau national ;
- l’importance de l’assainissement sur le territoire, car le ratio local « eau 35% / assainissement 41% » est **inversé** par rapport à l’ensemble de l’Ile de France, valant : « eau 44% / assainissement 36% ».

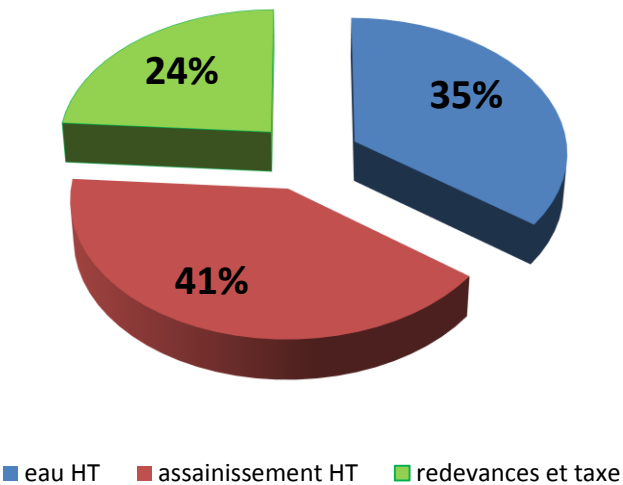


Figure 3 : Poids moyen des trois composantes majeures du prix du cycle de l'eau

En résumé, en fonction des futures décisions d’efforts de la part des collectivités, notamment vis-à-vis du renouvellement du patrimoine, du degré de mise en conformité des branchements « assainissement », de la prise en compte de la pollution par temps de pluie (cf. chapitre x et y : Qualité des Eaux et Usages de la Ressource), les écarts de prix entre les collectivités pourraient suivre des évolutions différentes.

4 Les évolutions réglementaires récentes

4.1 Tarification sociale de l’eau

La loi sur l’eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 inscrit le principe d’un droit de chacun à accéder à l’eau potable dans des conditions économiquement acceptables

Depuis 2004, l’extension de la gestion des Fonds Solidarité Logement départementaux (FSL) aux impayés d’eau a permis de rendre plus efficaces et pertinentes les aides aux usagers de l’eau en difficulté de paiement et la garantie d’accès à l’eau. Toutefois, les limites du système, fondé sur une approche curative du sujet, ont montré la nécessité de mettre en place un nouveau dispositif de traitement social préventif qui évite aux usagers en difficulté des démarches jugées longues et difficiles.

De ce fait, la loi n°2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l’alimentation en eau et de l’assainissement ouvre la possibilité aux gestionnaires des services publics d’eau de contribuer à un fonds de solidarité pour aider les usagers les plus démunis à payer leur facture d’eau (article L2224-12-3-1 du CGCT). Il s’agit donc d’une approche volontaire de la part de collectivités qui en font le choix.

Dans ce cadre, mais aussi de façon spécifique, le SEDIF a mis en œuvre un programme particulier qui articule **urgence, assistance et prévention**. Il crée de nouveaux outils comme le chèque d’accompagnement personnalisé tout en participant au Fonds de Solidarité pour le Logement. Le SAN du Val Maubuée, quant à lui a mis en place en 2012, un « chèque eau ».

Il existe aussi la possibilité pour les collectivités de créer une **tarification progressive** sur les « premiers mètres-cubes » (article L2224-12-4 du CGCT). Ce principe ne semble pas avoir été encore engagé sur le territoire du SAGE Marne Confluence.

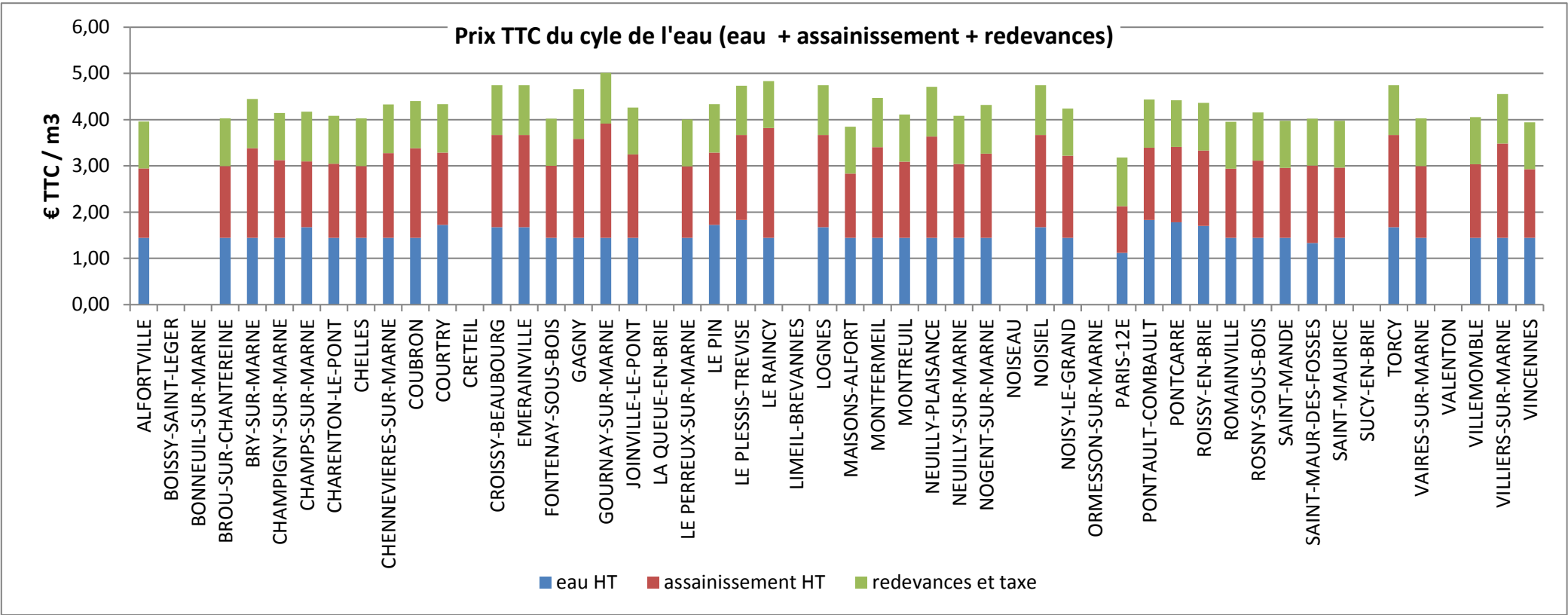


Figure 4 : Approche du montant TTC du prix du cycle de l'eau par commune

4.2 Respect des obligations techniques

Certaines obligations réglementaires non suivies d'effets peuvent impacter le prix de l'eau :

L'article L2224-7-1 du CGCT impose la réalisation d'un « *descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable* » avant la fin de l'année 2013. De plus, il stipule que « *lorsque le taux de perte en eau du réseau « eau potable » s'avère supérieur à un taux fixé par décret selon les caractéristiques du service et de la ressource, les services publics de distribution d'eau établissent, avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté, un plan d'actions comprenant, s'il y a lieu, un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau* »

Au titre du décret n°2012-97 du 27 janvier 2012, en cas de non-respect de ces dispositions, y compris en terme de délais ou de non atteinte des rendements attendus, une **majoration** (multiplication par deux - article L213-10-9 du code de l'Environnement) du taux de la redevance pour l'usage « alimentation en eau potable » est applicable. Cette majoration prend effet à partir de l'année suivant le constat de cette carence jusqu'à l'année suivante laquelle :

- soit il est remédié à la non-réalisation du plan d'actions ;
- soit le taux de perte en eau du réseau de la collectivité s'avère inférieur au taux fixé par le décret

Pour mémoire, selon le classement des zones « Agence de l'Eau », le plafond de la redevance « usage alimentation en eau potable » s'établit entre 6 et 8 c€/m³.

Vis-à-vis du taux de perte en réseau, aucune collectivité du territoire SAGE Marne Confluence ne devrait être concernée par ces majorations. Il convient en revanche, de bien vérifier la rédaction des descriptifs techniques dans les délais imposés.

4.3 La taxe « eaux pluviales »

Du fait du poids des investissements nécessaires à la maîtrise du ruissellement et de sa pollution, la loi sur l'eau et des milieux aquatiques de 2006 a institué la possibilité pour les collectivités d'instaurer une taxe sur les eaux pluviales, c'est-à-dire, en fait, sur l'imperméabilisation des sols.

Cette « taxe pluviale » a pour objet de lever une contribution sur les eaux de pluie non infiltrées dans le sol et qui sont déversées directement ou indirectement, dans les cours d'eau, y apportant une pollution importante (cf. chapitre X Qualité des eaux). Le cout de collecte, de transport, voire de traitement, de ces eaux pluviales s'accroît régulièrement, constituant une charge de plus en plus lourde pour le budget général des collectivités.

A ce jour, aucune collectivité du territoire du SAGE Marne Confluence n'a mis en place cette taxe spécifique, mais le sujet est à l'étude sur l'ensemble de Paris et de la Petite Couronne.

Pour information, la première collectivité ayant mis en place cette contribution en France est la Communauté d'Agglomération du Douaisis (à partir du 1^{er} janvier 2012), organisme pionnier dans le domaine global de la gestion alternative des eaux pluviales.

Chapitre 2 Une approche synthétique de la gouvernance de l'eau, des milieux et des usages

- 1 Les analyses conduites en Commissions thématiques
- 2 Quatre types de gouvernance recensés au fil des thèmes couverts par le SAGE
- 3 Le SAGE face aux différents types de gouvernance



1 Les analyses conduites en Commissions Thématiques

Lors de l'élaboration de cet état des lieux, le groupement a soumis à la discussion, au sein des quatre Commissions Thématiques de la CLE, une analyse de la gouvernance des différents thèmes concernés par chacune d'entre elles. Concrètement, pour chacun de ces thèmes, les acteurs intervenant dans la gouvernance ont été caractérisés selon deux critères :

- l'échelle d'action ;
- la participation à la régulation collective du thème considéré.

1.1 L'échelle d'action : du local au global

Selon ce premier critère, les acteurs ont été situés sur un axe allant du « local » au « global » :

- étaient placés du côté du « local » les acteurs pour qui le territoire du SAGE constitue le « terrain de jeu » principal. Pour le thème considéré, c'est essentiellement à cette échelle qu'ils réfléchissent, pensent leurs intérêts, prennent leurs décisions, expriment des demandes, etc.
- étaient placés du côté du « global » les acteurs dont la stratégie se pense à une autre échelle, plus vaste, au sein de laquelle le territoire du SAGE peut être identifié ou non. Pour ces acteurs, le thème considéré renvoie d'abord à des considérants qui dépassent l'échelle du SAGE : la Région, le Bassin, le niveau national voire européen.

1.2 La participation à la régulation collective : des « régulateurs » aux « non régulateurs »

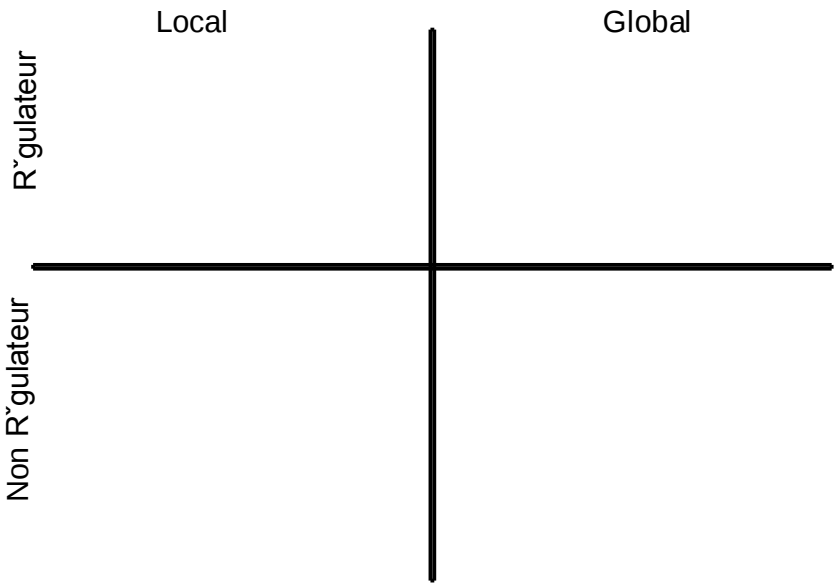
Selon ce second critère, les acteurs ont été situés sur un axe allant de la participation active à la régulation collective du thème considéré, à la non participation :

- étaient placés du côté « régulateur » les acteurs s'impliquant de manière active dans la définition des « règles du jeu » (réglementation, planification, programmation, ...) et dans les débats et concertations au sein desquels elles s'élaborent (services institutionnels, associations...), non seulement pour défendre leurs points de vue et intérêts propres, mais aussi dans un souci d'intérêt collectif ;
- étaient placés du côté « non régulateur » les acteurs plus éloignés de ces cercles de débats et de décision, moins impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques concernant le thème considéré, même s'ils peuvent être directement concernés par leur application. On trouve ici, en particulier, le « citoyen ou l'utilisateur ordinaire », porteur de demandes mais ne participant pas directement à la définition collective des « règles du jeu ».

Il faut souligner que les acteurs « régulateurs » ne regroupent pas uniquement les acteurs publics (État, collectivités, ...) mais peuvent également concerner des acteurs privés, tels que par exemple, sur certains thèmes, des associations ou des entreprises privées.

1.3 Une schématisation synthétique de la gouvernance pour chaque thème considéré

En croisant ces deux critères, les acteurs et les réseaux de relations qu'ils entretiennent ont pu être représentés sur la matrice à double entrée suivante :



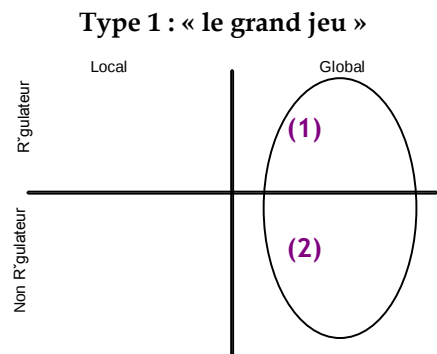
Les enseignements qui ont émergé de ce travail et de ces échanges, thème par thème, ont été intégrés dans le propos, au fil des chapitres précédents. En revanche, il semble opportun de présenter ici de manière transversale les différents types de gouvernance qui ressortent et avec lesquelles le futur SAGE devra composer.

2 Quatre types de gouvernance recensés au fil des thèmes couverts par le SAGE

2.1 Un premier type : « le grand jeu »

Un premier type de gouvernance repéré concerne un thème important traité par la Commission Thématique « Usages » : il s'agit de la navigation commerciale au sens du transport de marchandises par voie d'eau. Comme on l'a vu au chapitre 2 « Les usages de la Marne, des affluents, des plans d'eau et des berges », partie 3, la gouvernance de ce thème a en effet pour spécificité d'être, aujourd'hui et pour l'essentiel, largement « extra-territoriale » par rapport au territoire du SAGE. Elle associe des acteurs d'envergure nationale ou en tout cas supra-régionale : les acteurs jouant un rôle régulateur (au premier rang desquels VNF, Ports de Paris et les services de l'État DRIEE / SNS (1)) déploient leurs missions et politiques à de vastes échelles, et conçoivent leurs stratégies d'abord en référence à des acteurs et secteurs d'activités eux aussi situés à des niveaux sans commune mesure avec celui du SAGE (BTP, transport de conteneurs, Grand Paris, ... (2)).

En référence à la matrice présentée ci-dessus, le type de gouvernance concerné ici prend la forme suivante :

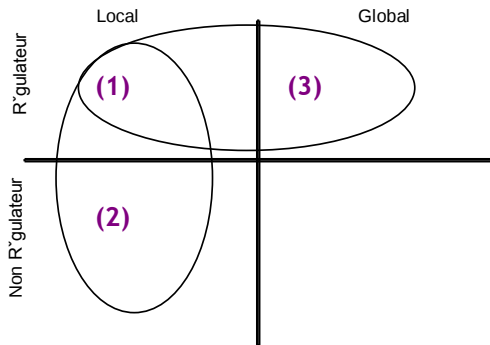


La gouvernance y est largement dominée par de « grands acteurs », pesant fortement sur le thème considéré, y compris dans le territoire local du SAGE, et orientés vers des considérants d’une toute autre échelle. D’où l’idée de « grand jeu ».

2.2 Un deuxième type : « *small is beautiful* » ou la gouvernance participative locale

Ce second type de gouvernance, très différent du premier, concerne les activités touristiques et de loisirs, également traitées par la Commission « usages ». Cette fois, les chevilles ouvrières de la gouvernance observée sont ancrées dans le territoire local, à une échelle proche de celle du SAGE : il s’agit notamment des collectivités locales et/ou des associations (1). Leurs stratégies sont orientées vers la satisfaction de demandes locales, assez diffuses et incarnées par une myriade d’acteurs (usagers, pratiquants, maîtres d’ouvrages, ...) (2), avec lesquelles elles cherchent à nouer des partenariats (autour de projets locaux). Leur rôle consiste également à constituer l’interface entre ces demandes locales et les acteurs extra-territoriaux de la régulation de ces activités (Préfectures, Conseils généraux, ...) (3).

Type 2 : « *small is beautiful* » ou la gouvernance participative locale



Les acteurs centraux de cette gouvernance sont ici les acteurs locaux, ancrés dans le territoire du SAGE, et c’est bien cet ancrage local qui permet aux partenariats développés de trouver leur sens et leurs finalités, y compris avec les acteurs institutionnels situés à d’autres niveaux.

2.3 Un troisième type : « les experts à tous les étages »

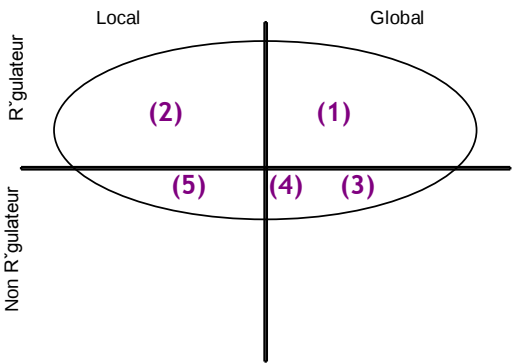
Ce troisième type de gouvernance concerne la majorité des thèmes couverts par le SAGE : alimentation en eau potable, assainissement, inondations, imperméabilisation et ruissellement et, bien que selon des modalités particulières, la préservation des milieux naturels. La gouvernance de ces thèmes peut s’avérer complexe, en ce qu’elle fait intervenir de nombreuses échelles de gestion et de décision, du très local au régional (voire au-delà). En même temps, elle s’avère particulièrement homogène en termes de types d’acteurs et de compétences rencontrés.

Ainsi, à l’exception du dernier thème cité, les acteurs centraux de cette gouvernance sont les ingénieurs, dans la droite ligne de l’héritage des politiques d’équipement des dernières décennies et impliquant

notamment les grands corps techniques de l’État - même si leurs institutions d’appartenance sont de natures et d’échelles très diverses (services de l’Etat, agence de l’eau, Conseils généraux, syndicats intercommunaux d’envergure régionale (1) ; syndicats intercommunaux et collectivités locales (2), entreprises privées délégataires (3), ...), ils ont en partage une même expertise et souvent une même culture.

Pour le thème de la préservation des milieux naturels, les niveaux d’intervention sont divers et nombreux, et les compétences mobilisées sont également assez homogènes. Cependant, ces connaissances sont plutôt celles des naturalistes, et ne sont pas détenues uniquement par les pouvoirs publics mais largement partagées avec le tissu associatif, national (4) et local (5). Enfin, les modes d’interactions entre acteurs sont spécifiques, l’action « militante » des associations naturalistes jouant ici un rôle de moteur, d’alerte et de veille essentiel dans les politiques considérées.

Type 3 : les experts à tous les étages

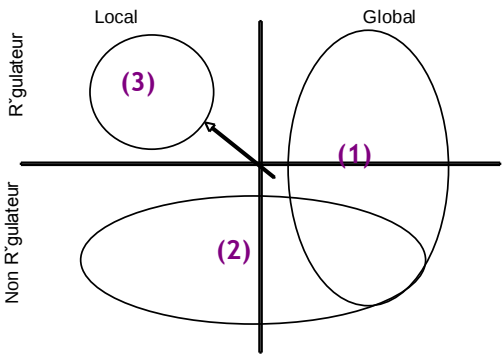


Peut-être en raison du caractère pointu de l’expertise partagée par les régulateurs de ces thèmes, ce type de gouvernance renvoie largement à des « mondes d’initiés », les acteurs « non régulateurs » (que sont les usagers, les abonnés, les habitants, ...) étant souvent peu au fait des politiques conduites - une gouvernance largement déléguée aux « experts ».

2.4 Un quatrième type : le « Grenelle » à l’épreuve du local

Enfin, un dernier type de gouvernance repéré est propre au thème de la restauration des continuités écologiques. Associée à la notion de Trame Verte et Bleue et à la mise en place des Schémas Régionaux de Continuité Écologique (SRCE), la montée en puissance de ce thème a été largement portée par le Grenelle de l’Environnement et sa « gouvernance à cinq », associant notamment, aux niveaux national comme régional, l’État, les pouvoirs publics (1) et la société civile (2) (dont, notamment, les associations de protection de l’environnement). Les processus de concertation comme les outils de planification (tels que le SRCE) ont donc été définis à des niveaux supra-territoriaux par rapport à celui du SAGE. Cependant, c’est aux acteurs locaux, et d’abord aux collectivités (3), qu’il revient de faire entrer dans les faits ces notions en les inscrivant notamment dans les documents de planification : si la conception initiale est portée à des échelles plus vastes, la mise en œuvre s’inscrit à un niveau local, proche de celui du territoire du SAGE.

Type 4 : le « Grenelle » à l’épreuve du local



3 Le SAGE face aux différents types de gouvernance : penser de manière différenciée la plus-value du future SAGE

Cet état des lieux transversal de la gouvernance montre que cette dernière est loin d’être uniforme selon les thèmes considérés. Il s’agit là d’un constat important pour l’ensemble de la démarche d’élaboration du SAGE, et notamment pour le choix de sa stratégie, objet des étapes suivantes de diagnostic et de construction de scénarios.

La question de la plus-value future du SAGE, nouvelle politique territoriale de l’eau, et via sa CLE, nouvel acteur, ne se pose pas de la même manière selon le type de gouvernance préexistante :

- face à une gouvernance de type « grand jeu », la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure il sera possible de peser sur des choix et orientations pris à des niveaux échappant largement au SAGE. Faut-il d’emblée considérer ce mode de gouvernance comme un élément de contexte sur lequel on n’a pas prise pour penser la stratégie du SAGE, ou à l’inverse considérer comme possible que l’émergence du SAGE puisse influencer sur la physionomie de cette gouvernance, en fournissant un réel ancrage local à ce « grand jeu » ?
- face à une gouvernance participative locale, le SAGE se situe d’emblée dans un contexte dont il est proche, non seulement en termes d’échelle de gouvernance (local) mais aussi en termes de logique générale du jeu d’acteurs (partenariats, participation des usagers, interface avec les acteurs institutionnels, etc.). Dès lors, sa plus-value se jouera dans sa capacité à jouer un rôle dans des processus de participation déjà plus ou moins existants, à jouer de sa légitimité en tant qu’animateur et « producteur de cadre » d’une telle gouvernance participative ;
- face aux formes de gouvernance « expertes », les plus nombreuses parmi les thèmes couverts par le SAGE, il s’agit au SAGE de trouver sa place d’une part en réduisant la complexité multi-niveaux qui caractérise ce type de gouvernance, mais aussi en maîtrisant les compétences et savoirs experts qui la fondent pour sensibiliser, informer les élus locaux, les usagers, etc.

Face à ces réflexions qui s’annoncent il convient de signaler que cet état des lieux de la gouvernance ne doit pas être considéré comme figé. Un thème donné, selon les périodes, mais aussi selon l’action future du SAGE lui-même, peut très bien voir les modalités de sa gouvernance évoluer sensiblement.

Pour illustrer cette idée, prenons l’exemple de la baignade. Depuis 1970, on peut considérer que cet usage est géré par la gouvernance « experte » (en l’occurrence par l’interdiction), selon des critères réglementaires incontournables, eux-mêmes fondés sur une expertise scientifique définissant la sécurité sanitaire qu’il convient d’assurer à cet usage. Cependant, les discours actuels sur le territoire de certaines collectivités, les actions menées en partenariat avec diverses institutions et acteurs locaux tels que le « Big Jump », montrent que la « baignade » est aujourd’hui également saisie par une forme de gouvernance alternative, locale et participative (type 2), et que c’est bien elle qui est porteuse aujourd’hui de l’espoir de son rétablissement futur. Comme le montre l’implication du SMV, structure porteuse du SAGE, sur cet exemple, on peut tout à fait imaginer que le SAGE s’inscrive dans les formes de gouvernance préétablies sur certains thèmes, mais également qu’il puisse faire évoluer en profondeur les gouvernances en place sur d’autres.

