

Convention Onema - OIEau 2013-2015 - Année 2015

Action 3.3.42

Les démarches territoriales de gestion de l'eau dans quelques pays européens

Etude de cas de 6 démarches

Rapport FINAL

Natacha JACQUIN (Office International de l'Eau)

Décembre 2015

DOCUMENT DE TRAVAIL

- **AUTEURS**

Natacha JACQUIN, chef de projet (Office International de l'Eau), n.jacquin@oieau.fr

- **CORRESPONDANTS**

Isabelle VIAL, coordinatrice (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques),
isabelle.vial@onema.fr

Frédérique MARTINI, (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques),
frederique.martini@onema.fr

Jean Michel CARDON (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques),
jean-michel.cardon@onema.fr

- **AUTRES CONTRIBUTEURS**

Droits d'usage : Accès libre

Niveau géographique : Européen

Couverture géographique : Allemagne, Belgique, Espagne, Royaume Uni, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède,

Niveau de lecture : experts

Résumé

La loi sur l'eau de 1992 a introduit la notion de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (dite aussi simplement « gestion intégrée de l'eau ») qui se traduit dans chaque grand bassin dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ce dernier peut être décliné localement et de façon volontaire en Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ces principes de gestion ont été réaffirmés par la DCE, puis renforcés par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006. D'autres démarches territoriales de gestion intégrée de l'eau sont également mises en œuvre en France en fonction des objectifs recherchés. Ce sont les contrats de milieu (rivière, baie, nappe), les contrats de restauration et d'entretien, les contrats territoriaux, ... qui, motivés par une volonté d'agir localement à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente définissent et mettent en œuvre un programme d'actions de réhabilitation et de gestion d'un milieu aquatique.

Partant du constat que la France a encouragé le développement des démarches territoriales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques depuis près de 20 ans, l'OIEau a menée une étude en 2014 et 2015 avec pour objectif d'identifier les stratégies locales de gestion de l'eau similaires aux SAGE développées dans d'autres pays d'Europe pour atteindre les objectifs de bon état des eaux fixés par la DCE. Les critères retenus pour identifier les démarches territoriales de gestion de l'eau ont porté sur les formes de l'appropriation par les acteurs locaux et les partenaires institutionnels (existe-t-il des formes de CLE ou de comités de rivière), la pertinence des enjeux liés à l'eau (est-ce que les approches sont multisectorielles, multithématiques), les documents produits ont-ils une portée juridique, l'échelle territoriale considérée.

Les pays étudiés en 2014 : le land de la Basse-Saxe (Allemagne), la région Wallonne (Belgique), la région Flandre (Belgique), l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, la Suède, l'Angleterre (Royaume Uni), l'Ecosse (Royaume Uni).

Afin de comprendre si ces expériences peuvent enrichir les démarches françaises, l'OIEau a proposé à l'Onema d'affiner l'étude en 2015 en affinant l'analyse de certaines démarches qui semblaient les plus intéressantes pour en tirer des enseignements pour développer, conforter et adapter, si besoin, les démarches existantes ou à venir.

En 2015, l'étude s'est focalisée sur les démarches territoriales suivantes : les Conseils de l'eau en Suède, les plans de gestion de sous-bassins en Ecosse, les partenariats pour les cours d'eau au Luxembourg, les plans de gestion des cours d'eau en des canaux des conseils de l'eau au Pays-Bas, les SAGE en France. L'objectif était de mieux appréhender les forces et les faiblesses de ces démarches et d'en tirer des enseignements pour les démarches françaises et européennes, existantes ou à venir.

Dans ce cadre l'étude a été présentée lors de la conférence européenne du réseau des organismes de bassin à Thessalonique, en octobre 2015. A partir de la présentation des démarches étudiées, de leurs forces, de leurs faiblesses, les discussions ont permis d'établir quelques recommandations à destination des décideurs pour les encourager à développer des démarches territoriales :

- **Encourager le dialogue :** Développer une communication permanente avec la mise en place de démarche de type conseil de l'eau (inspiré du modèle suédois) sur tout le territoire français, forum ouvert à tout citoyen volontaire et intéressé par la gestion de l'eau. Sensibiliser les autorités publiques de bassin pour encourager et accompagner le développement de ces démarches

- **Encourager plus de transversalité** : Mieux articuler les démarches territoriales coexistant sur un même territoire (de gestion de l'eau, aménagement, urbanisme) et favoriser la mise en réseau des animateurs de ces différentes démarches
- **Définir les cadres et les procédures** : Développer et consolider le triptyque Elu-animateur-structure porteuse, Changer le mode de désignation des membres de la CLE (instaurer une élection locale des membres de la CLE), renforcer et expliciter la nécessité d'évaluer l'efficacité de la démarche, Faire jouer un plus grand rôle à la société civile, aux associations environnementales, aux relais locaux pour gérer les ressources en eau,
- Développer des projets de démonstration : Encourager les projets expérimentaux d'articulation des différentes démarches existant sur un même territoire, encourager les expériences de démarches transfrontalières.

Le SAGE est une démarche unique en Europe. Les autres cas étudiés sont riches d'enseignement mais aucun n'est aussi complet que le SAGE. Seuls les conseils de l'eau au Pays-Bas ont une dimension supplémentaire avec la possibilité de prélever des taxes pour financer leur programme de mesures. L'expérience néerlandaise est intéressante également par la manière dont est composé le « water board », similaire aux CLE. Ses membres sont élus lors d'élections spécifiques. Il semble que cette procédure renforce la légitimité du plan de gestion et de ses mesures.

La démarche SAGE fonctionne plutôt bien malgré quelques points faibles soulevés, notamment la lourdeur de la procédure, et en particulier les arrêtés de composition de la CLE. Un système d'élections organisées sur le territoire du SAGE donnerait la légitimité à la CLE sans nécessité d'arrêté préfectoral, tout en impliquant d'avantage les élus dont le mandat ne serait pas lié à leur désignation par leurs pairs ni aux élections locales.

Des forums locaux informels et non décisionnels (similaires aux conseils de l'eau suédois) pourraient être déployés sur tout le territoire national, pour encourager le dialogue et renforcer la mobilisation des acteurs.

- **MOTS CLES (THEMATIQUE ET GEOGRAPHIQUE)**

Démarches territoriales, SAGE, conseil de l'eau, CLE, plan local de gestion de l'eau, Ecosse, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suède.

Synthèse pour l'action opérationnelle

Contexte général et objectif

La loi sur l'eau de 1992 a introduit la notion de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (dite aussi simplement « gestion intégrée de l'eau ») qui se traduit dans chaque grand bassin dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ce dernier peut être décliné localement et de façon volontaire en Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ces principes de gestion ont été réaffirmés par la DCE, puis renforcés par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006. D'autres démarches territoriales de gestion intégrée de l'eau sont également mises en œuvre en France en fonction des objectifs recherchés. Ce sont les contrats de milieu (rivière, baie, nappe), les contrats de restauration et d'entretien, les contrats territoriaux, ... qui, motivés par une volonté d'agir localement à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente définissent et mettent en œuvre un programme d'actions de réhabilitation et de gestion d'un milieu aquatique.

Partant du constat que la France a encouragé le développement des démarches territoriales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques depuis près de 20 ans, l'OIEau a menée une étude en 2014 et 2015 avec pour objectif d'identifier les stratégies locales de gestion de l'eau similaires aux SAGE développées dans d'autres pays d'Europe pour atteindre les objectifs de bon état des eaux fixés par la DCE. Les critères retenus pour identifier les démarches territoriales de gestion de l'eau ont porté sur les formes de l'appropriation par les acteurs locaux et les partenaires institutionnels (existe-t-il des formes de CLE ou de comités de rivière), la pertinence des enjeux liés à l'eau (est-ce que les approches sont multisectorielles, multithématiques), les documents produits ont-ils une portée juridique, l'échelle territoriale considérée.

Les pays étudiés en 2014 : le land de la Basse-Saxe (Allemagne), la région Wallonne (Belgique), la région Flandre (Belgique), l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, la Suède, l'Angleterre (Royaume Uni), l'Ecosse (Royaume Uni).

Afin de comprendre si ces expériences peuvent enrichir les démarches françaises, l'OIEau a proposé à l'Onema d'affiner l'étude en 2015 en affinant l'analyse de certaines démarches qui semblaient les plus intéressantes pour en tirer des enseignements pour développer, conforter et adapter, si besoin, les démarches existantes ou à venir.

En 2015, l'étude s'est focalisée sur les démarches territoriales suivantes : les Conseils de l'eau en Suède, les plans de gestion de sous-bassins en Ecosse, les partenariats pour les cours d'eau au Luxembourg, les plans de gestion des cours d'eau en des canaux des conseils de l'eau au Pays-Bas, les SAGE en France. L'objectif était de mieux appréhender les forces et les faiblesses de ces démarches et d'en tirer des enseignements pour les démarches françaises et européennes, existantes ou à venir.

Dans ce cadre l'étude a été présentée lors de la conférence européenne du réseau des organismes de bassin à Thessalonique, en octobre 2015. Les discussions ont permis d'établir une base de recommandations à destination des décideurs pour les encourager à développer des démarches territoriales. Ces recommandations ont permis de proposer des pistes d'amélioration des démarches territoriales françaises.

Les démarches territoriales étudiées

A partir d'une analyse bibliographique réalisée en 2014, les démarches étudiées en 2015 ont été analysées suite aux entretiens réalisés auprès des animateurs de ces démarches.

Les éléments d'analyse ont porté sur : le type de démarches (plan de gestion, programme d'actions, accord de coopération technique et financier, processus de concertation, dialogue), le territoire concerné (hydrologique sous-bassin, administratif), les instances de décision (comités multi-acteurs, collectivités, administrations...), les instances de gestion (structure porteuse, regroupement de collectivités territoriales, établissement public, syndicat mixte, association...), les modalités d'implication des acteurs locaux (concertation, espace de dialogue), le fondement de la démarche (volontaire, problèmes à résoudre, stratégie nationale ou locale), les forces et faiblesses.

- **Le Conseil de l'eau, Suède : entretien réalisé avec l'autorité de bassin de Skagerrak et Kattegatt**

Couverture nationale : 125 conseils de l'eau, en 2013 (répartis sur les 5 districts hydrographiques suédois).

Le conseil de l'eau est un lieu de dialogue qui rassemble les parties prenantes à une échelle locale permettant de faire émerger des idées. Leurs prérogatives se limitent aux activités de communication, d'échange, de discussion. Ils n'ont pas les moyens financiers pour mettre en œuvre des actions concrètes, qui relèvent plutôt des prérogatives des collectivités territoriales. Ces Conseils jouent un rôle important pour mettre en œuvre les mesures du PDM en «institutionnalisant» la concertation des acteurs de l'eau. Dans le cadre du 2^e cycle de la DCE, la révision des PGDH/PDM intègre les informations des conseils de l'eau. Leur fonction principale est d'encourager les échanges, de faire de la pédagogie, de faire parler des questions liées à l'eau à travers les médias locaux, de faire remonter des informations aux autorités de districts, de transmettre aux acteurs locaux les informations du district.

Cette démarche dans sa dimension de lieu de dialogue volontaire et non décisionnel peut être complémentaire aux démarches françaises tels que les SAGE et contrats de milieu en créant en parallèle du SAGE un espace de discussion entre les parties prenantes en dehors d'un processus réglementé.

- **Le Partenariat des cours d'eau (PCE), Luxembourg**

Couverture territoriale : 5 PCE

Le partenariat de cours d'eau (PCE) 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 similaire à celle des contrats de milieu en France et en Belgique. Il élabore et met en œuvre un plan d'actions visant à la préservation et l'amélioration de la qualité de l'eau et de son milieu ; l'information et la sensibilisation du grand public, la mise en œuvre d'actions concrètes. Le Partenariat permet d'assurer une communication efficace entre les communes et l'Etat ; sa forme souple permet de réunir rapidement de nombreux acteurs et de s'adapter aux spécificités des bassins. Procédure simple et courte, sans contrainte réglementaire.

- **Le Plan de gestion régional, Ecosse**

Les plans de gestion régionaux de rivière sont développés pour résoudre les problèmes de pollution agricole. En Ecosse, il n'y a pas de démarches territoriales « intégrées » (multi-thématiques) de gestion des ressources en eau, tel que les SAGE. Elles sont néanmoins envisagées dans le cadre du 2^e cycle de la DCE. La base de la stratégie de SEPA repose sur la communication indispensable pour faire accepter les règles de réduction de la pollution diffuse établies en lien avec les groupes régionaux de conseil. La stratégie de SEPA est très consommatrice de temps, car les actions de sensibilisation se passent directement sur le terrain à la rencontre des parties prenantes.

Etant donné que les initiatives doivent venir du terrain, le système actuel n'est pas suffisamment coordonné et manque de vision stratégique avec des projets éparpillés. La stratégie semble néanmoins efficace et les résultats sont probants avec une grande majorité de fermiers impliqués dans la mise en œuvre des mesures concrètes ; environ 80% des problèmes sur une ferme sont réglés entre deux visites, pour l'ensemble des 14 bassins versants « pollution diffuse ».

- **Le Conseil de l'eau et le plan local de gestion de l'eau, Pays Bas**

A l'échelle des bassins versants, il existe vingt-quatre conseils de l'eau. Ce sont des collectivités locales démocratiques créées au XIII^e siècle et maintes fois réformées, gérées par un comité démocratique composé de membres élus tous les quatre ans (les représentations dépendent des résultats des élections locales), 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 conseils de l'eau élaborent leur plan de gestion des eaux intégrant les mesures des PDM. A ce titre, il n'y a pas d'autres outils locaux de gestion de l'eau par sous bassins. Ils sont indépendants financièrement (de l'Etat et des autres collectivités) avec la possibilité de prélever des taxes et redevances (sur les prélèvements d'eau et la pollution) ; aussi leurs membres établissent et décident du budget nécessaire pour la gestion de l'eau et les mesures qui doivent être réalisées dans ce cadre.

Le concept hollandais d'une bonne gouvernance comprend les dimensions suivantes : une organisation administration ayant des prérogatives de 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, en coopération avec les autres instances de gouvernement (le gouvernement central, les provinces et les collectivités).

- **La CLE et le SAGE, France**

Le SAGE est une démarche de planification et d'aménagement de l'eau à l'échelle d'une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, en général le sous-bassin versant. C'est à travers ce document, élaboré par une Commission locale de l'eau (CLE), que la politique locale de l'eau s'organise. Outils fabuleux de dialogue territorial grâce à la CLE, il a la volonté de trouver un consensus pour satisfaire les usages tout en préservant la ressource en eau et les milieux aquatiques, le SAGE met tous les acteurs autour de la table, pour qu'ils apprennent à se comprendre, à se connaître. La lourdeur de la procédure constitue son principal point fort (notamment la phase administrative avec les arrêtés de constitution de la CLE qui interviennent à chaque élection).

Une de ses forces est de s'appuyer sur un élu local fort motivé qui croit en la démarche, et qui fonctionne en binôme avec l'animateur de la démarche.

Les éléments déterminants, forces et faiblesses

- **Les éléments qui motivent la mise en œuvre d'une démarche territoriale :**

Un enjeu fort sur un territoire, problème de consensus
Une réflexion prospective pour anticiper les problèmes, les risques de conflits d'usages,
La préparation et la mise en œuvre du PDM
Les recommandations du PGDH
L'obtention de financements bonifiés ...

- **Les initiateurs, porteurs de projet**

Avoir un élu local, fort et motivé,
Avoir une structure porteuse, une association locale par exemple
Etre accompagné par l'Etat, l'autorité de district

- **Les éléments clés de succès**

Une volonté politique de résoudre un problème ou un besoin; un élu motive
Un animateur territorial qui mobilise les parties prenantes construit le projet, et gère sa mise en œuvre
Un binôme: un élu / un animateur-coordonateur,
Une sensibilisation des acteurs locaux pour les convaincre et faciliter l'appropriation
Un support et une relation positive avec les services de l'Etat
Un diagnostic, des enjeux et des objectifs partagés par les acteurs locaux

- **Les points forts de la mise en œuvre d'une démarche territoriale :**

Elle s'appuie sur un cadre de travail (flexible ou rigide, volontariste ou imposée...)

Elle définit une stratégie pour le territoire globale et intégrée (multithématique, multisectorielle, géographique de l'amont à l'aval) adaptée au contexte/besoins locaux

Elle permet la mise en œuvre d'actions concrètes, adaptées,

Elle permet la réduction des risques de conflits par le dialogue (processus participatif citoyen)

Elle organise l'animation du territoire notamment pour coordonner les actions.

- **Les points faibles**

Elle peut être chronophage pour impliquer, sensibiliser, former les parties prenantes et le public ...

Les démarches volontaires ont parfois des difficultés pour impulser suffisamment d'initiatives locales

Des efforts constants doivent être développés pour maintenir la motivation des parties prenantes et garantir le succès de la démarche

Le partage d'expériences et de pratiques entre les initiatives territoriales est insuffisant

La coordination entre les initiatives locales sur un même territoire.

Les recommandations

- **Encourager le dialogue**

Développer une communication permanente avec la mise en place de démarche de type conseil de l'eau (inspiré du modèle suédois) sur tout le territoire français, forum ouvert à tout citoyen volontaire et intéressé par la gestion de l'eau. Il contribue à la connaissance locale des questions que se posent les acteurs du territoire (habitants, citoyens, élus, pêcheurs, forestiers, hydroélectricité ou associatifs...) sur la gestion de l'eau et des milieux de leur secteur. Ils contribuent à l'information et à la formation des personnes intéressées par ces questions. Leur périmètre est variable mais concerne un petit territoire, portion de rivière ou une rivière, l'idée étant de créer un forum de proximité.

Sensibiliser les autorités publiques de bassin, notamment les services préfectoraux via les DREAL, au fonctionnement des démarches territoriales pour accélérer les procédures de prise d'arrêtés préfectoraux.

- **Encourager plus de transversalité**

Mieux articuler les démarches territoriales (SAGE, SCOT, PLU, Captages...) : Il est important de rapprocher les acteurs de l'eau et de l'urbanisme en termes d'organisation ainsi qu'au niveau des documents de planification. En France, comme aux pays Bas, l'arsenal réglementaire existe pour que les documents d'urbanisme soient compatibles avec les documents de planification de l'eau. l'une des voies pour rapprocher les acteurs de l'eau et ceux de l'urbanisme passe par la formation : mieux former les élus et les techniciens de l'urbanisme aux enjeux et problématiques de l'eau afin de mieux intégrer ces questions dans les documents d'urbanisme au moment de leur élaboration, mieux faire connaître aux spécialistes de l'eau les règles et les contraintes des documents de planification et d'urbanisme.

Cette meilleure articulation passe également par une coopération accrue des animateurs de territoire (notamment SAGE et urbanisation).

Favoriser la mise en réseau sur le territoire : La recommandation proposée ici est de favoriser la mise en réseau des animateurs de démarches territoriales (eau, aménagement, urbanisation) sur le territoire français, en encourageant les temps de rencontres et d'échange entre les animateurs porteurs de ces démarches.

- **Définir les cadres et les procédures**

Développer et consolider le triptyque Elu-animateur-structure porteuse : L'étude met en évidence que le succès des démarches territoriales repose principalement (et ceci est vrai dans la plus part des pays étudiés) sur un triptyque composé d'un élu local motivé, un animateur-coordonateur du territoire, une structure porteuse. Former les membres de la CLE tout au long de la vie du SAGE (prise de fonction, vie, évolution du SAGE et du SDAGE, mise en œuvre) pour les sensibiliser à toutes les étapes, à ce que cela signifie, aux conséquences, à ce que c'est, à ce que ce n'est pas, à leurs engagements jusqu'à la mise en œuvre.

Changer le mode de désignation des membres de la CLE : S'inspirant du système des conseils de l'eau néerlandais, un système d'élections organisées sur le territoire du SAGE donnerait la légitimité à la CLE sans nécessité de prendre un arrêté préfectoral. Les membres (tous les collègues) seraient élus dans le cadre de ces élections pour une durée déterminée (4, 6 ans ?) tout en s'affranchissant des résultats des élections politiques locales (régionales, départementales, municipales). Ce système pourrait alléger cette partie de la procédure tout en impliquant d'avantage les élus dont le mandat ne serait pas lié à leur représentation politique ni à leur désignation.

Evaluer l'efficacité de la démarche : Il est proposé que lors de la prise de poste des animateurs, d'organiser systématiquement une formation spécifique sur les enjeux et les outils disponibles en fonction des besoins d'évaluation (gestion de projet, demande de justification des financeurs...). Une évaluation participative pourrait être encouragée permettant ainsi aux acteurs concernés de s'approprier les actions réalisées et les difficultés rencontrées.

Faire jouer un plus grand rôle à la société civile, aux associations environnementales, aux relais locaux pour gérer les ressources en eau : La France pourrait mener une réflexion sur la pertinence de faire émerger d'autres porteurs de projets que les collectivités ou leurs groupements (des associations par exemple) pour mettre en œuvre les programmes de mesures sur les territoires non couverts par un SAGE, notamment dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelles avec l'Etat et les agences de l'eau. Une structure dédiée uniquement à la démarche territoriale aurait plus de légitimité et plus de visibilité (c'est le cas au Pays-Bas, en Ecosse, au Luxembourg).

- **Développer des projets de démonstration**

Encourager les projets expérimentaux d'articulation des différentes démarches existants sur un même territoire ; Encourager le développement de projets communs entre les SAGE / SCOT / captages / trame verte et bleue etc.

Encourager les démarches territoriales transfrontalières : Dans le cadre de l'évènement parallèle organisé lors de l'Euro-RIOB, les participants ont proposé de développer des démarches territoriales transfrontalières pour une meilleure cohérence des mesures prises au niveau local.

En conclusion

Le SAGE est une démarche unique en Europe. Les autres cas étudiés sont riches d'enseignement mais aucun n'est aussi complet que le SAGE. Seuls les conseils de l'eau au Pays-Bas ont une dimension supplémentaire avec la possibilité de prélever des taxes pour financer leur programme de mesures. L'expérience néerlandaise est intéressante également par la manière dont est composé le « water board », similaire aux CLE. Ses membres sont élus lors d'élections spécifiques. Il semble que cette procédure renforce la légitimité du plan de gestion et de ses mesures.

La démarche SAGE fonctionne plutôt bien malgré quelques points faibles soulevés, notamment la lourdeur de la procédure, et en particulier les arrêtés de composition de la CLE. Un système d'élections organisées sur le territoire du SAGE donnerait la légitimité à la CLE sans nécessité d'arrêté préfectoral, tout en impliquant d'avantage les élus dont le mandat ne serait pas lié à leur désignation par leurs pairs ni aux élections locales.

Des forums locaux informels et non décisionnels (similaires aux conseils de l'eau suédois) pourraient être déployés sur tout le territoire national, pour encourager le dialogue et renforcer la mobilisation des acteurs.

• **SOMMAIRE**

Résumé	3
Synthèse pour l'action opérationnelle	5
Contexte général et objectif	5
Les démarches territoriales étudiées.....	6
Les éléments déterminants, forces et faiblesses	7
Les recommandations	8
En conclusion	9
1. Introduction	12
1.1. Contexte.....	12
1.2. Objectifs de l'étude	12
2. Méthodologie	14
Les étapes du projet 2015	14
Le groupe de pilotage	14
2.1. Collecte d'informations sur les démarches	14
2.2. Organisation d'un atelier international	16
3. Analyse des démarches territoriales	16
3.1. Le Conseil de l'eau, Suède	16
3.2. Le Partenariat des cours d'eau (PCE), Luxembourg	20
3.3. Le plan de gestion régional, Ecosse	23
3.4. Le Conseil de l'eau et le plan local de gestion de l'eau, Pays Bas.....	26
3.5. La CLE et le SAGE, France	29
3.6. Les pistes de réflexion	31
3.7. Synoptique des démarches	32
4. Organisation d'un évènement parallèle	32
4.1. Préparation.....	32
Sollicitation des membres du GT SAGE.....	32
Communication sur l'évènement	32
4.2. Déroulement de l'évènement	33
5. Facteurs déterminants, forces et faiblesses	34
6. Recommandations	35
6.1. Encourager le dialogue	35
6.2. Encourager plus de transversalité	36
6.3. Définir les cadres et les procédures	37
6.4. Développer des projets de démonstration	38
6.5. En résumé, les recommandations de l'Euro-RIOB	39

7. Conclusion	40
8. Glossaire	41
9. Sigles & Abréviations	42
10. Bibliographie	43
Annexes	44
Annexe 1 - Evènement parallèle	44
Annexe 2 - Déclaration finale de la conférence Euro-RIOB de Thessalonique	52
Annexe 3 : Synthèse Etude OIEau 2014 « SAGE en France : quels outils dans les autres pays européens ? Etude de cas de 9 pays »	53

DOCUMENT DE TRAVAIL

Les démarches territoriales de gestion de l'eau dans quelques pays européens

1. Introduction

1.1. Contexte

La loi sur l'eau de 1992 a introduit la notion de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (dite aussi simplement « gestion intégrée de l'eau ») qui se traduit dans chaque grand bassin dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ce dernier peut être décliné localement et de façon volontaire en Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ces principes de gestion ont été réaffirmés par la DCE, puis renforcés par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006. D'autres démarches territoriales de gestion intégrée de l'eau sont également mises en œuvre en France en fonction des objectifs recherchés. Ce sont les contrats de milieu (rivière, baie, nappe), les contrats de restauration et d'entretien, les contrats territoriaux, ... qui, motivés par une volonté d'agir localement à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente définissent et mettent en œuvre un programme d'actions de réhabilitation et de gestion d'un milieu aquatique.

En 2013, la moitié du territoire français est couvert par un SAGE, dont 72 sont mis en œuvre. Ces documents de planification fixent des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau, et sont dotés d'une portée juridique qui s'impose notamment aux décisions prises dans le domaine de l'eau.

En 2013, 30% du territoire français est couvert par un contrat de milieu. SAGE et contrat de milieu sont toutefois complémentaires et peuvent donc couvrir un même territoire, en gardant à l'esprit que le SAGE est différent d'un contrat de rivière, qui est un outil de programmation opérationnelle.

1.2. Objectifs de l'étude

Partant du constat que la France a encouragé le développement des démarches territoriales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques depuis près de 20 ans, l'OIEau, soutenu financièrement par l'Onema, s'est intéressé en 2014 aux démarches territoriales de gestion de l'eau développées dans d'autres pays d'Europe pour atteindre les objectifs de bon état des eaux fixés par la DCE.

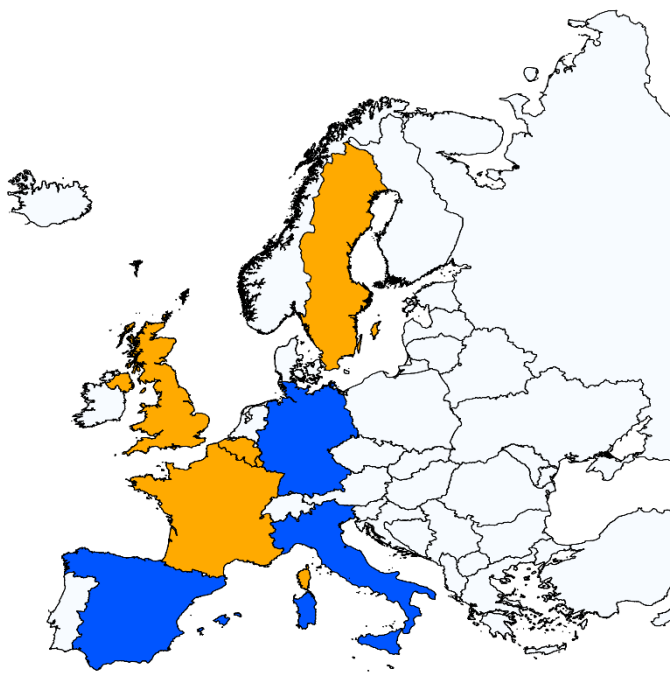
Dans cet optique, l'OIEau s'est attaché à identifier les démarches ayant des caractéristiques similaires à celles des SAGE et des contrats de milieux, à savoir, des démarches déployées à l'échelle territoriale qui encouragent une gestion équilibrée, concertée et plurisectorielle de l'eau. L'analyse a également porté sur les formes de l'appropriation par les acteurs locaux et les partenaires institutionnels (existe-t-il des formes de CLE ou de comités de rivière), la pertinence des enjeux liés à l'eau (est-ce que les approches sont multisectorielles, multithématiques), les documents produits ont-ils une portée juridique. Cette phase d'identification a été réalisée principalement par une analyse bibliographique complétée par des entretiens téléphoniques auprès d'une cinquantaine de personnes dans 6 pays et 5 régions européennes : le land de la Basse-Saxe (Allemagne), la région Wallonne (Belgique), la région Flandre (Belgique), l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, la Suède, l'Angleterre (Royaume Uni), l'Ecosse (Royaume Uni).

Cette première étape a permis de montrer que le SAGE semble, avec ses dimensions, une démarche unique en Europe. Néanmoins d'autres approches ont été choisies, reprenant tout ou partie des principes français. Afin de comprendre si ces expériences peuvent enrichir les démarches françaises, l'OIEau a proposé à l'Onema d'affiner l'étude en 2015 en analysant plus en détail certaines des démarches qui semblaient les plus intéressantes pour en tirer des enseignements pour développer, conforter et adapter, si besoin, les démarches existantes ou à venir en France et en Europe.

Dans ce cadre, les investigations en 2015 ont porté sur 6 démarches retenues car elles présentent des caractéristiques en partie similaires à celles des SAGE mises en œuvre sur un territoire ayant une cohérence hydrographique, parfois avec la mise en place d'une structure ou d'un lieu de dialogue et de concertation avec les acteurs locaux et s'intéressant à la gestion équilibrée des cours d'eau et des milieux aquatiques.

Ont été analysées en 2015 :

- Les Conseils de l'eau en Suède
- Les plans de gestion de sous-bassins en Ecosse
- Les partenariats pour les cours d'eau au Luxembourg
- Les Bekkens comités (comité de bassin) en Flandre
- Les plans de gestion des cours d'eau en des canaux des conseils de l'eau au Pays-Bas.
- Les plans de gestion de sous-bassins en Angleterre



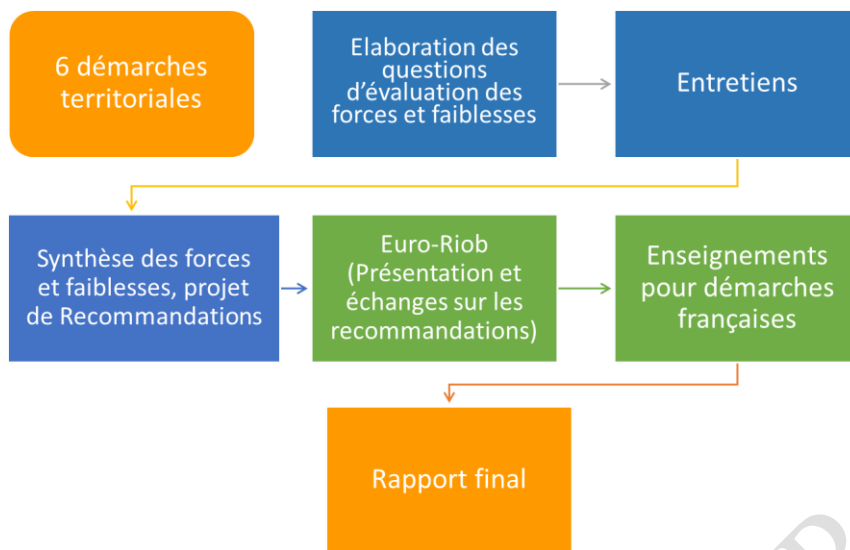
Légende : En jaune les démarches 2015, en bleu les démarches 2014 non retenues en 2015

Carte réalisée par l'OIEau, 2015 : les pays et régions concernés par l'étude.

L'analyse de ces démarches a été présentée aux organismes de bassin européen lors de l'assemblée générale du réseau européens des organismes de bassin (l'Euro-Riob) qui s'est tenue en octobre 2015 à Thessalonique. L'objectif était de recueillir leurs impressions, avis, commentaires sur les démarches, sur les forces et leurs faiblesses et d'en tirer des recommandations pour encourager le développement de ces démarches par les gestionnaires de bassin.

2. Méthodologie

Les étapes du projet 2015



Le groupe de pilotage

- Isabelle Vial (Onema)
- Frédérique Martini (Onema)
- Johanna Sanchez (DEB)
- Yannick Pochon (OIEau), lien avec l'Euro-Riob
- Jacquin Natacha (OIEau), chef de projet

2.1. Collecte d'informations sur les démarches

Les démarches identifiées en 2014 et retenues pour l'étude approfondie en 2015 présentent les caractéristiques suivantes :

- Une gestion équilibrée et intégrée
- Une unité territoriale cohérente (région, portion de territoire, bassin élémentaire...)
- Un espace de dialogue et de concertation,
- Une stratégie multisectorielle, multi thématique.

Par rapport à 2014, les informations ont été complétées principalement à partir d'entretiens téléphoniques ciblés sur les animateurs ou les coordinateurs de ces démarches.

La synthèse a été présentée lors d'un évènement parallèle organisé par l'OIEau dans le cadre de l'assemblée générale de l'Euro-RIOB en vue de consolider les recommandations.

- **Eléments d'analyse :**

- Le type de démarche : Plan de gestion, programme d'actions, accord de coopération technique et financier, processus de concertation, dialogue
- Le territoire concerné : hydrologique sous-bassin, administrative
- L'instance de décision : comités multi-acteurs, collectivités, administrations...
- L'instance de gestion (structure porteuse) : regroupement de collectivités territoriales, établissement public, syndicat mixte, association...
- L'implication des acteurs locaux : concertation, espace de dialogue
- Le fondement de la démarche : imposé, volontaire, problèmes à résoudre, stratégie nationale ou locale
- La procédure
- Les forces
- Les faiblesses
- Les enseignements

- **Entretiens avec les animateurs des démarches**

L'entretien avec les animateurs vise à appréhender :

1. Qu'est-ce qui **motive** la mise en œuvre de la démarche (pourquoi est-elle mise en place, quels sont les éléments déclencheurs, pourquoi la dynamique locale se met en place de cette manière, ...)
2. Quels sont les **éléments** du processus qui sont déterminants (l'implication des acteurs, les capacités de mise en œuvre, la contrainte juridique, l'incitation financière...)
3. Quels sont les **effets** des démarches (atteinte des objectifs, réalisation des actions du programme, pérennité des actions et de la démarche, amélioration des pratiques ...)
4. Quel est **votre regard** critique sur la démarche et son adéquation à la nature des problèmes à traiter,

Les Entretiens réalisés en 2015

- Suède : interview de l'Autorité de bassin de Skagerrak et Kattegatt (Sud-Ouest) concernant les conseils de l'eau
- Ecosse : interview d'une cheffe de projet SEPA (Agence Ecossoise de l'Environnement), animatrice d'un plan régional de l'eau
- Luxembourg : interview d'une des coordonnatrices du Partenariat de cours d'eau de la Syre
- France : interviews de deux animatrices de SAGE (SAGE Leyre en Adour-Garonne, SAGE Giessen Lièpvrette en Rhin-Meuse) et une coordinatrice du réseau des SAGE de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Les personnes sollicitées mais pas qui n'ont pas répondu à la demande d'entretien

- Pays-Bas : Union des waterschappen contacté ; il renvoie sur étude OCDE dédiée aux conseils de l'eau
- Flandre : la Commission Internationale de l'Escault contactée pour avoir les coordonnées d'un représentant de Bekken comité ; pas de réponse
- Angleterre : Agence de l'environnement et DEFRA contactés ; pas de réponse.

2.2. Organisation d'un atelier international

Afin de recueillir des informations complémentaires sur les forces et les faiblesses des démarches territoriales et de confronter nos recommandations aux expériences des organismes de bassin européens, l'OIEau a organisé un atelier international sous la forme d'un événement parallèle à la conférence de l'Euro-RIOB.

La 13ème conférence du groupe « Euro-RIOB » qui s'est tenue à Thessalonique, en Grèce, du 21 au 24 octobre 2015, à l'invitation du Ministère Grec de la reconstruction de la production, de l'environnement et de l'énergie, Secrétariat spécial de l'eau, a rassemblé 193 participants représentants des administrations nationales et des organismes de bassin ainsi que d'ONG, d'entreprises, d'organisations internationales et régionales, venus de 32 Pays. Une déclaration finale permet à tous les participants de rappeler les messages importants discutés lors des travaux de la conférence, et diffusée notamment au sein du réseau des organismes de bassin.

Objectif de l'évènement parallèle : la présentation des résultats de l'étude aux participants de l'Euro-RIOB vise à organiser un temps d'échange et de partage d'expériences sur le développement de telles démarches territoriales et d'en tirer des recommandations pour les expériences existantes ou à venir. Ces recommandations ont été intégrées à la déclaration finale de la conférence ([Annexe 3](#)).

L'évènement parallèle a été organisé par l'OIEau le 22 Octobre de 13h à 14h30 intitulé « Les démarches territoriales de gestion de l'eau, forces, faiblesses et enseignements pour la mise en œuvre de la DCE ».

Déroulement : présentation des résultats de l'étude (les démarches, les facteurs déterminants, les forces et les faiblesses, les pistes de recommandations). Echanges et discussion, enrichissement des recommandations à la lumière des expériences des participants.

Présentation des travaux du groupe en séance plénière le 23 octobre 2015 pour consolider et finaliser les recommandations qui paraîtront dans la déclaration finale.

3. Analyse des démarches territoriales

Les forces et faiblesses ont été établies à partir des entretiens réalisés auprès des démarches territoriales écossaises, suédoises, luxembourgeoise et Françaises. Un chapitre est consacré au water board (conseil de l'eau néerlandais) bien que nous n'ayons pas eu d'entretien, la littérature est assez précise pour en tirer des enseignements.

3.1. Le Conseil de l'eau, Suède

- **entretien réalisé avec l'autorité de bassin de Skagerrak et Kattegatt**

Couverture nationale : 125 conseils de l'eau, en 2013 (répartis sur les 5 districts hydrographiques suédois)

Pour mettre en œuvre la DCE, les autorités suédoises s'appuient sur la concertation en incitant fortement la création des Conseils de l'eau (« Vattenråd»). Ces Conseils jouent un rôle important pour mettre en œuvre les mesures du PDM en «institutionnalisant» la concertation des acteurs de l'eau.

Le conseil de l'eau est un lieu de dialogue qui rassemble les parties prenantes à une échelle locale permettant de faire émerger des idées. Leurs prérogatives se limitent aux activités de communication, d'échange, de discussion. Ils n'ont pas les moyens financiers pour mettre en œuvre des actions concrètes, qui relèvent plutôt des prérogatives des collectivités territoriales. D'un conseil à un autre, les thèmes abordés et les micro-projets mis en œuvre sont très différents, et sont spécifiques au territoire qu'ils couvrent.

L'autorité de district est en général à l'initiative de leur création (à partir de 2008-2009) lors de l'élaboration du 1er cycle des PGDH et PDM dans le but de rajouter une étape au niveau local pour faire remonter les problèmes. Parfois l'initiative vient des ONG et des collectivités locales pour régler un problème, avec le support technique et financier des autorités de district. Dans le cadre du 2e cycle de la DCE, la révision des PGDH/PDM intègre les informations des conseils de l'eau. Sur le bassin hydrographique de Skagerrak et Kattegatt, 45 conseils de l'eau participent aux travaux du PDGH/PDM.

Par tradition, la Suède est habituée à fonctionner avec de tels espaces de dialogue, ce qui facilite la participation des parties prenantes locales ; l'administration encourage donc fortement cette forme d'implication des gens dans le processus de décision. Les conseils de l'eau constituent une courroie de transmission des informations de l'autorité de district vers le niveau local et inversement. L'autorité de district apporte une aide financière pour les activités de communication telle que la production et la diffusion d'information, les activités pédagogiques ; le budget n'est pas suffisant pour que le conseil de l'eau puisse mettre en œuvre des actions concrètes (ou seulement des micro-projets). Les collectivités territoriales mettent en œuvre les actions techniques.

Toutes les parties prenantes participent ou ont la possibilité de participer au conseil de l'eau (caractéristique intrinsèque de cette démarche) : représentants du comté, agriculteurs, forêt, les communautés locales, ONG, compagnies privées. Les raisons de leur participation sont principalement culturelles, les suédois participent (culture background) dans différents domaines de l'environnement depuis le début du 20e siècle, soutenus par les autorités publiques.

Les effets des conseils de l'eau

Les conseils de l'eau ne réalisent pas d'actions de type travaux par manque de ressources financières. Leur fonction principale est d'encourager les échanges, de faire de la pédagogie, de faire parler des questions liées à l'eau à travers les médias locaux, de faire remonter des informations aux autorités de districts, de transmettre aux acteurs locaux les informations du district. Il n'est pas possible de mesurer les effets de leurs activités, ni l'impact de leur existence sur la mise en œuvre du PDM et du PGDH aux dires du représentant du district hydrographique interviewé.

Les points faibles

- Un manque de ressources financières pour mettre en œuvre des actions autres que la communication (très faible support financier des autorités de district), et pour être plus incitatif,
- Impacts faibles de leurs actions sur le changement de comportement,
- Coopération verticale insuffisante entre les niveaux district/comtés et les collectivités locales, et les conseils de l'eau,
- Peu de pouvoir des conseils de l'eau, ils n'ont pas de mandat pour agir.

Les points forts

Les activités de communication réalisées par les conseils de l'eau sont très utiles car ils permettent de faire remonter des messages aux décideurs du district, ils construisent de la connaissance et de la sensibilisation, de l'éveil, du matériel et des actions d'éducation y compris dans les écoles. L'amélioration des connaissances est un processus à long terme qui aura peut-être des effets sur les générations futures : les enfants sont informés et éveillés aux questions environnementales par ce biais.

Le caractère volontaire et sans obligation est un facteur qui renforce l'implication des gens pour agir mais peut parfois être considéré comme un point faible par l'autorité de District qui doit encourager, et sensibiliser les acteurs locaux à participer.

Tout le territoire suédois est couvert par les conseils d'eau (excepté dans le nord, où il y a peu de population et peu de pression).

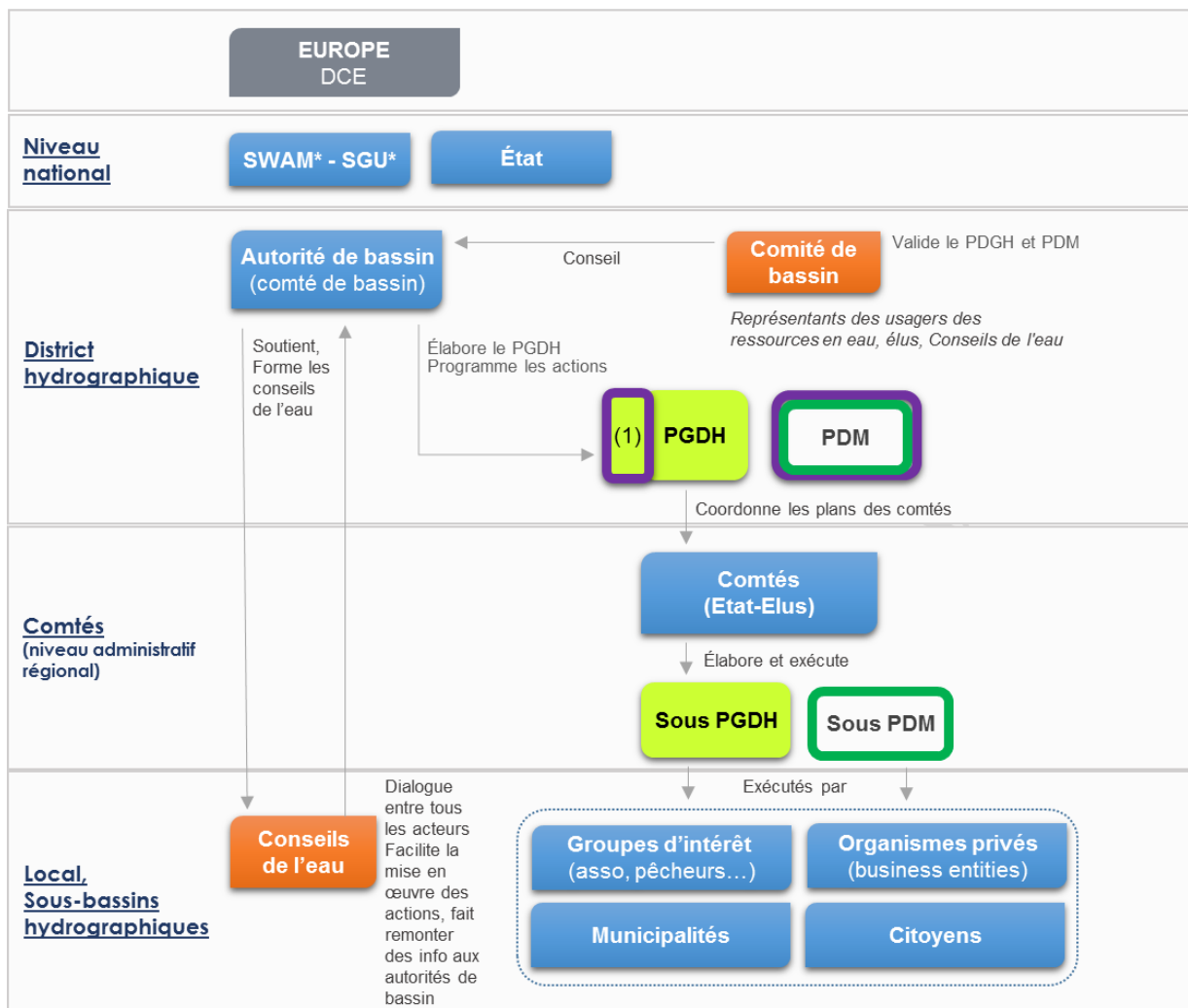
Enseignements :

Tous les sous-bassins ont des conseils de l'eau, ce qui permet d'améliorer la connaissance locale, la sensibilisation et permet aux autorités en charge de l'élaboration des PGDH de recueillir des informations et des messages du niveau local. Les conseils de l'eau souhaitent jouer un rôle plus important, avoir une reconnaissance, avoir un mandat et les ressources financières adéquates pour réaliser des actions concrètes; ils ne sont ni des communautés locales ni des compagnies privées

Cette démarche dans sa dimension de lieu de dialogue volontaire et non décisionnel peut être complémentaire aux démarches françaises tels que les SAGE et contrats de milieu en créant en parallèle du SAGE un espace de discussion entre les parties prenantes en dehors d'un processus réglementé. De tels groupes de discussion composés de membres de la CLE mais également d'autres citoyens ou d'autres parties prenantes (non membres de la CLE) qui pourraient exprimer leurs avis, leurs besoins, leurs enjeux et alimenteraient les travaux de la CLE.

Pour mémoire : Organisation de la Suède - Etude OIEau 2014

Suède



(*) SWAM: Agence de gestion de l'eau et de la mer – SGU: Agence Suédoise de Géologie

(1) Dans le PGDH, les objectifs environnementaux ont une portée réglementaire

Légende : Portée juridique Programmation Planification Gestion équilibrée Instance de concertation

Source : Démarches territoriales de gestion de l'eau en Suède – OIEau 2014

3.2. Le Partenariat des cours d'eau (PCE), Luxembourg

- **Entretien avec la coordonnatrice PCE Syre, Natur&ëmwelt/Fondation Hëllef fir d'Natur (gestionnaire du Partenariat de cours d'eau Syre)**

Couverture territoriale : 5 PCE

Le partenariat de cours d'eau (PCE) 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 similaire à celle des contrats de milieu en France et en Belgique. Il élabore et met en œuvre un plan d'actions visant à la préservation et l'amélioration de la qualité de l'eau et de son milieu ; l'information et la sensibilisation du grand public, la mise en œuvre d'actions concrètes.



Les partenariats de cours d'eau ont été introduits dans la législation luxembourgeoise par le biais de la loi sur l'eau de 2008 (article 55). Ils s'inspirent des Contrats de rivière français et wallons. Le Partenariat n'a pas de portée réglementaire. Toutes les mesures et actions sont des engagements volontaires. Toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité par le comité de rivière.

Ce sont des conventions de financement signés entre les acteurs locaux et l'Administration Centrale sur la base d'un plan d'actions. Un Partenariat de cours d'eau rassemble tous les acteurs ayant un impact direct ou indirect sur la qualité de l'eau et du biotope en vue d'identifier les problèmes et de trouver des solutions consensuelles. Les acteurs prennent un engagement technique et/ou financier pour mettre en œuvre les solutions retenues.

« Article 55 – Partenariats de cours d'eau :

(1) A l'initiative des communes, des syndicats de communes, des associations régulièrement constituées œuvrant dans le domaine de l'eau, le ministre est autorisé à conclure sous forme de conventions des partenariats de cours d'eau qui ont pour objet d'associer les acteurs du secteur de l'eau et le public en vue de les informer et de les sensibiliser à la gestion intégrée et globale du cycle de l'eau.

(2) Les conventions peuvent porter sur des missions d'information, de sensibilisation, de formation et de concertation. Elles peuvent également avoir pour objet des missions techniques ou des travaux concertés avec l'Administration de la gestion de l'eau. Les projets de convention sont communiqués aux autres ministres intéressés.

(3) Les missions retenues dans les conventions bénéficient d'un cofinancement de l'Etat. Le taux de cofinancement est fixé à :

- 100% pour les missions techniques et les travaux concertés avec l'Administration de la gestion de l'eau;
- 50% pour les autres missions.

(4) Les acteurs qui sont à l'initiative du partenariat établissent un rapport d'activité annuel. »

Motivation pour la mise en place d'un PCE

La mise en place d'un PCE vise à répondre à un problème ou un besoin lié à la qualité de l'eau ; il est initié par une association, le Ministère, ou une commune... c'est la seule démarche de gestion intégrée de l'eau au Luxembourg. Dans le cas où l'initiative vient d'une association, celle-ci entame une campagne de sensibilisation des communes sur le territoire afin de les convaincre de participer au partenariat. Sans la participation des communes, le partenariat ne peut pas aboutir car le partenariat étant une démarche volontaire, sans l'adhésion des communes les actions ne peuvent pas être mises en œuvre, ensuite parce que l'administration centrale ne finance que 50% des actions, les communes devant apporter les 50% restant.

L'intérêt pour les communes est d'avoir un co-financement pour mettre en place certaines actions, et de se reposer sur l'association pour les exécuter. L'Administration centrale apporte 50% des financements pour exécuter les actions du PCE. Parfois, ce sont les communes qui sollicitent la création du PCE.

Dans le cas où l'administration centrale incite une association à développer un partenariat, la mise en œuvre ne relève que de l'association. L'Administration suit l'exécution du projet, dans le cadre du comité de suivi. Leur création effective résulte d'une volonté locale et les actions réalisées sont décidées de façon consensuelle par ses membres. Le partenariat est en général le prolongement d'un programme européen tel qu'un projet Interreg ou LIFE, qui permet de rémunérer l'animateur lors de la phase d'élaboration du PCE.

Pourquoi la dynamique locale se met en place de cette manière :

L'intérêt du partenariat est de faire un lien entre le terrain, les ministères, les collectivités, et les propriétaires... Il n'y a pas d'autre démarche au Luxembourg sur les questions spécifiques liées à la gestion de l'eau. Les autres démarches sont plus généralistes et portent sur des programmes d'actions pour l'environnement, ou sur des programmes plus spécifiques comme l'eau et l'agriculture par exemple.

Un comité de suivi est mis en place pour chaque PCE constitué de représentants du Ministère de l'Intérieur, de l'Administration de la gestion de l'eau. Le Comité de suivi se réunit une fois par an pour faire un point sur l'avancement des actions et sur les financements.

Le comité de rivière 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.). La composition du comité de rivière dépend des bonnes volontés locales. La composition du comité de rivière est souple et n'est pas imposée par une réglementation. Le Président est un élu communal.

Toutes les mesures et actions sont des engagements volontaires. Toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité par le comité de rivière.

Exemple du partenariat la Syre : composition du comité de rivière

12 communes, des administrations (nature et forêt, agriculture, gestion de l'eau), des syndicats (5, dépollution des eaux, vocation multiple, gestion des déchets...), la chambre d'agriculture, un groupe d'action locale, la fédération de la pêche sportive, 3 associations de protection de la nature, quelques personnes privées).

Source : <http://www.partenariatsyr.lu/fr/> - programme d'actions <http://www.partenariatsyr.lu/fr/files/contratsyre-v91.pdf>

Les structures porteuses des Partenariats sont des entités ayant une structure juridique (commune, fondation pour la protection de la nature, parc naturel, syndicat intercommunal, associations...). Par exemple, le Partenariat de cours d'eau Syre est porté par la Fondation Hëllef fir d'Natur.

Les effets :

Au niveau Régional : le contact avec les gens est très important, le PCE connaît mieux le terrain que le ministère. Sans PCE il n'y a pas d'actions concrètes de gestion concertée.

Le PCE est un acteur reconnu sur le territoire qui est sollicité par les communes pour mettre en œuvre leurs actions liées à l'eau.

Les leviers pour l'action publique :

Soutien/accompagnement/sensibilisation de l'Etat, financement du PCE 50% (Ministère) / 50% (communes). Le Ministère finance jusqu'à 80% les actions du programme de mesures, Les missions techniques peuvent être financées jusqu'à 100%. Pour les mesures qui ne font pas partie du PDM, il n'y en principe pas de financement dans le cadre du Partenariat.

L'Administration de la gestion de l'eau incite les porteurs de projet à créer des Partenariats et les coordonne. Les dossiers sont élaborés par les communes, en partenariat avec la structure porteuse, et validés par l'Etat.

Les points forts :

Le Partenariat permet d'assurer une communication efficace entre les communes et l'Etat ; sa forme souple permet de réunir rapidement de nombreux acteurs et de s'adapter aux spécificités des bassins. Procédure simple et courte, sans contrainte réglementaire. Née d'une volonté locale, décision et actions sont consensuelles, élaboration d'un programme d'actions négocié entre ses membres. Le PCE n'est pas limité dans le temps mais une procédure de désengagement est possible. Basé sur la volonté des gens, sur le contact avec les gens, sur le travail sur le terrain, ce qui permet de mieux cibler les actions.

Les points faibles

Le Partenariat dépend beaucoup de la « bonne volonté » des communes. L'absence de cadrage national peut aussi être un point faible. La communication doit être efficace pour garder l'adhésion des communes qui peuvent se désengager facilement, perdant ainsi leur financement.

Financement du ministère donc doit faire ce que prévoit le ministère, donc il faut trouver un compromis entre les besoins du terrain et les demandes du ministre

Les enseignements :

Démarche chronophage car elle repose sur les rencontres directes avec les communes pour les convaincre de participer au PCE mais qui semble porter ses fruits. D'après les animateurs de PCE, le temps passé est un facteur primordial pour la réussite du programme et sa mise en œuvre,

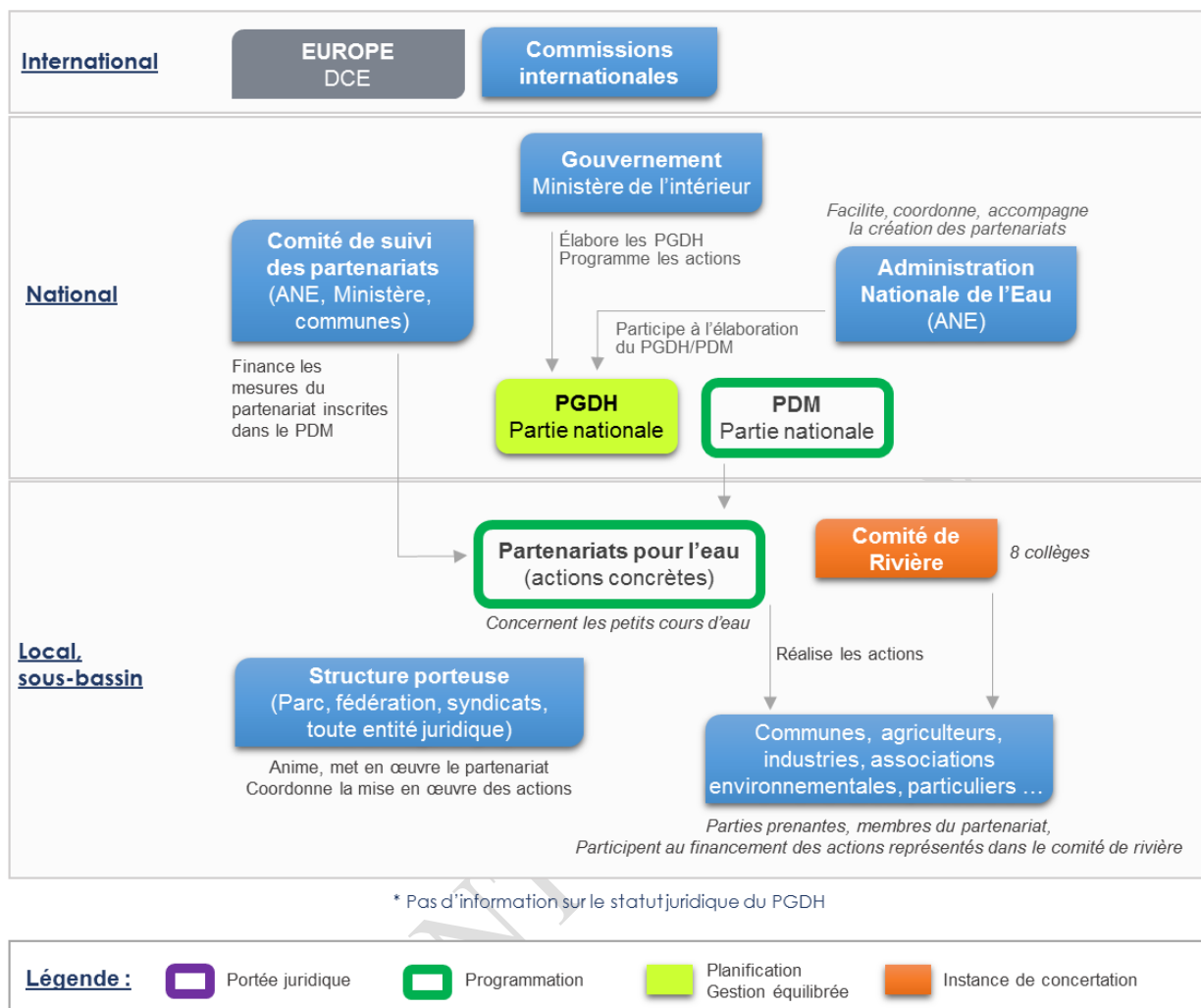
Echanger, garder le contact en permanence avec les communes et les acteurs (2 comités par an), information régulière via l'envoi des rapports, l'organisation d'une journée nationale annuelle de l'eau (avec le Ministère et l'ensemble des partenariats), la sensibilisation, l'accompagnement des communes pour donner des avis, la publication d'articles dans le journal local ; aller vers les élus, leur montrer que l'outil a un attrait,

Grouper les efforts des 5 PCE, pour mutualiser certaines actions de communication (plus de budget et plus d'idée) ; à titre d'exemple les PCE publient des brochures collectives.

Cette mise en réseau, leur démarche de rencontre des communes est facilitée par la petite taille du territoire du Luxembourg, et des bassins versants des PCE (PCE Syre 207 km², 15 communes).

Le PCE est une démarche qui est similaire au contrat de milieu français.

Luxembourg



Source : Démarche territoriale de gestion de l'eau au Luxembourg, OIEau 2014

3.3. Le plan de gestion régional, Ecosse

- Entretien avec une animatrice du SEPA (agence de l'environnement écossaise)**

Couverture régionale : 14 bassins versants concernés par les plans

L'Ecosse est couverte par deux districts hydrographiques : un couvre les $\frac{3}{4}$ du pays, un autre est partagé avec l'Angleterre. SEPA est une agence de régulation, elle contrôle l'application de la réglementation notamment les installations, les permis... Elle suit la mise en œuvre de la réglementation via la communication, la sensibilisation des acteurs concernés pour faciliter la mise en œuvre des mesures définies dans le plan de gestion du district hydrographique et le programme de mesures. SEPA travaille étroitement avec les représentants des secteurs économiques concernés dans le cadre de groupes nationaux. Elle gère le Water environment fund qui permet de subventionner les projets visant à améliorer la qualité physique des rivières ; le fond est alimenté par le gouvernement. Les bénéficiaires sont des organisations telles que les « fisheries trust » qui ont des actions d'amélioration des rivières pour la pêche. Cette fonction de SEPA est assez récente.

Le découpage hydrographique en Ecosse suit la logique suivante, du niveau national au niveau local :

Le PGDH (district hydrographique DCE) → des plans de gestion régionaux de rivière → des catchment ou sous-bassins versants.

SEPA s'appuie au niveau national et régional sur des groupes de stakeholders (trad. *parties prenantes*) pour établir les stratégies qui permettront de mettre en œuvre, de manière réaliste et en tenant compte des contraintes des parties concernées, les mesures sur le terrain. Au niveau national, des groupes de stakeholders comprenant les représentants du secteur économique participent à la définition des stratégies pour faciliter la mise en œuvre des mesures sur le terrain. Au niveau régional, les groupes régionaux sont composés des représentants des parties concernées : SEPA, Scottish Government Fisheries, Scottish Land and Estates, Scottish Water, Scottish Natural Heritage, fisheries trust, représentants des mairies/préfecture, associations spécifiques à la région en fonction des problèmes spécifiques de la région. Leurs prérogatives sont de faciliter la mise en œuvre des mesures au niveau régional. Onze groupes régionaux consultatifs multi-parties prenantes sont en place pour contribuer à l'élaboration et l'exécution de plans régionaux sur leur territoire. Ils apportent conseils et appuis pour le développement des plans de gestion régionaux des rivières sur leur territoire, la préparation et la mise en œuvre du plan de gestion régional, l'identification des priorités pour améliorer l'environnement, les mesures nécessaires pour améliorer l'environnement, les objectifs environnementaux pour la région, ainsi que sur les stakeholders concernés.

Les démarches territoriales concernées par notre étude (les plans de gestion régionaux de rivière) ont été développés pour résoudre les problèmes de pollution agricole. En Ecosse, il n'y a pas de démarches territoriales « intégrées » (multi-thématiques) de gestion des ressources en eau, tel que les SAGE. Elles sont néanmoins envisagées dans le cadre du 2^e cycle de la DCE.

L'animatrice interviewée est embauchée par SEPA, et coordonne un plan de gestion régional de rivière avec des missions et des tâches similaires aux animateurs de SAGE, à savoir, faciliter la concertation dans le cadre des groupes régionaux, sensibiliser les acteurs concernés sur le terrain, faciliter et s'assurer de l'application du plan régional.

La mobilisation :

La base de la stratégie de SEPA repose sur la communication indispensable pour faire accepter les règles de réduction de la pollution diffuse établies en lien avec les groupes régionaux de conseil. Les agents de SEPA sillonnent le territoire pour expliquer pourquoi les règles ont été prises (par exemple, pourquoi doit on garder 2 mètres de bandes entre les terres cultivées et la rivière).

Grâce aux campagnes de communication menées par SEPA, le secteur agricole prend conscience qu'il y a des problèmes et qu'il faut agir. SEPA s'appuie sur les syndicats locaux de fermiers (déclinaison de l'union des fermiers qui œuvre au niveau des groupes nationaux), ils organisent des workshops et de nombreuses visites de fermes.

SEPA s'appuie sur des relais locaux pour faire passer ses messages, des agriculteurs avant-gardistes « les champions » sensibilisés à la protection des eaux et qui ont pris des mesures pour améliorer leurs pratiques.

Grâce aux actions de communication, des porteurs de projets (mairies, préfectures...) peuvent faire appel à SEPA pour les aider à intégrer la rivière dans un projet d'amélioration d'un quartier par exemple.

- ▶ Encourager les actions : sur le terrain, rencontre avec les parties prenantes pour expliquer les actions à réaliser
- ▶ Evaluer les effets : très probants, les actions sont mises en œuvre (80% des problèmes sont réglés sur une ferme) ; amélioration des pratiques et des équipements
- ▶ Les leviers pour l'action publique : prélèvement de leurs taxes, pouvoir législatif

Les points forts

D'après l'animatrice, la stratégie est efficace et les résultats sont probants avec une grande majorité de fermiers impliqués dans la mise en œuvre des mesures concrètes ; environ 80% des problèmes sur une ferme sont réglés entre deux visites, pour l'ensemble des 14 bassins versants « pollution diffuse » (certains sont néanmoins plus avancés que d'autres) ; les fermiers suivent les règles de protection des rivières et améliorent notablement leurs pratiques et leurs infrastructures.

SEPA a une légitimité car elle est soutenue dans sa démarche par l'Union Nationale des fermiers, le message est élaboré avec les représentants des agriculteurs ; les mesures sont réalistes et tiennent compte des contraintes des fermiers.

Le Scottish Development Program finance les mesures proposées par SEPA (SEPA ne finance pas les infrastructures).

Les points faibles

SEPA a des difficultés pour trouver des gens motivés pour monter des projets et les mettre en œuvre.

La stratégie de SEPA est très consommatrice de temps, car les actions de sensibilisation se passent directement sur le terrain à la rencontre des fermiers, par exemple.

Etant donné que les initiatives doivent venir du terrain, le système actuel n'est pas suffisamment coordonné et manque de vision stratégique avec des projets éparpillés.

Les enseignements

Mieux coordonner : Pour le 2e cycle DCE, SEPA souhaite avoir une stratégie plus dirigiste et mieux coordonnée pour motiver des groupes locaux à travailler sur les territoires identifiés ayant des problèmes importants à gérer. Une réflexion est menée sur le meilleur niveau d'actions (national, régional, sous-bassin), et sur la pertinence de mettre en place des groupes de stakeholders à l'échelle du sous-bassin.

Plus intégrer : SEPA revoit sa stratégie pour le 2e cycle DCE, notamment pour avoir une vision plus intégrée (croiser pollution diffuses avec conditions physiques des rivières) dans la mise en œuvre des stratégies.

Motiver : Chercher des porteurs de projets motivés sur les territoires identifiés comme problématiques pour mettre en œuvre les actions définies dans les plans régionaux.

3.4. Le Conseil de l'eau et le plan local de gestion de l'eau, Pays Bas

Pour répondre aux exigences de la DCE de gestion par bassin, les Pays-Bas ont fait le choix de baser leur politique sur un triptyque fort : les conseils de l'eau ou autorités régionales de l'eau (« regional water board », à l'échelle des canaux et des cours d'eau) – les provinces – les municipalités. La zone côtière avec ses estuaires et les grands fleuves, comme le Rhin et la Meuse, font partie de la compétence de l'Autorité Nationale de l'eau (plus précisément du service du Ministère de l'infrastructure et de l'environnement). Les provinces et les municipalités ne sont pas considérées comme des autorités de l'eau, bien qu'elles soient responsables de certaines activités dans le domaine de l'eau.

A l'échelle des bassins versants, il existe vingt-quatre conseils de l'eau. Ce sont des collectivités locales démocratiques créées au XIII^e siècle et maintes fois réformées, gérées par un comité démocratique composé de membres élus tous les quatre ans (les représentations dépendent des résultats des élections locales), 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 ». Le directeur est nommé par la Reine pour six ans.



24 autorités de l'eau - Pays-Bas
Source : Water Governance, the Dutch regional water authorities model, 2011. Union des Waterschappen

Les conseils de l'eau interviennent au niveau régional et local (hors assainissement) de manière opérationnelle et réalisent les actions de lutte contre les inondations, de gestion quantitative et qualitative de l'eau et des milieux aquatiques et de traitement des eaux usées. Ils donnent les autorisations pour les rejets dans les eaux de surface. Leur domaine de compétence concerne les milieux aquatiques non domaniaux. Ils ont une autonomie financière (prélèvement de taxes, redevances assainissements et eau potable) pour réaliser les travaux et sont réunies au sein de l'association nationale hollandaise des autorités régionales.

Les conseils de l'eau élaborent leur plan de gestion des eaux intégrant les mesures des PDM. A ce titre, il n'y a pas d'autres outils locaux de gestion de l'eau par sous bassins (comme on pourrait en trouver en France avec les SAGE). Ils peuvent prendre des décisions qui sont contraignantes pour les citoyens, élaborent le système d'autorisation et de sanctions et prélèvent des taxes.

La loi sur l'eau néerlandaise stipule que les plans provinciaux et municipaux d'urbanisme et d'aménagement doivent impérativement indiquer les conséquences qu'ils ont sur gestion de l'eau. Cette loi montre la volonté de renforcer le lien entre la gestion de l'eau et la gestion de l'espace.

Le rapport "Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?", publié par l'OCDE en 2014, met en lumière les succès remportés jusqu'ici par les Pays-Bas dans la gestion de l'eau, examine les possibles difficultés à venir et propose des pistes pour rendre le système plus durable. Il préconise notamment de faire jouer un plus grand rôle aux acteurs non gouvernementaux dans les politiques de l'eau, de recourir plus systématiquement aux incitations économiques pour encourager l'adoption de bonnes pratiques et de renforcer la transparence de l'information sur les coûts de l'eau.

Les informations relevées peuvent changer dans un avenir proche étant donné les projets de décentralisation en cours aux Pays Bas (décentralisation de certaines missions telles que la gestion de l'eau qui pourraient devenir pour partie du ressort des provinces au lieu des conseils de l'eau par exemple).

Les points forts :

Les conseils de l'eau (regional water boards) sont considérés comme des organes démocratiques de représentants des parties prenantes ; ses membres sont élus lors des élections des autorités régionales à partir d'une liste de candidats proposés par chaque catégorie de parties prenantes. Ce mode de composition est crucial pour asseoir leur légitimité,

Les water boards sont indépendants financièrement (de l'Etat et des autres collectivités) avec la possibilité de prélever des taxes et redevances (sur les prélèvements d'eau et la pollution) ; aussi leurs membres décident du budget nécessaire pour la gestion de l'eau et les mesures qui doivent être réalisées dans ce cadre.

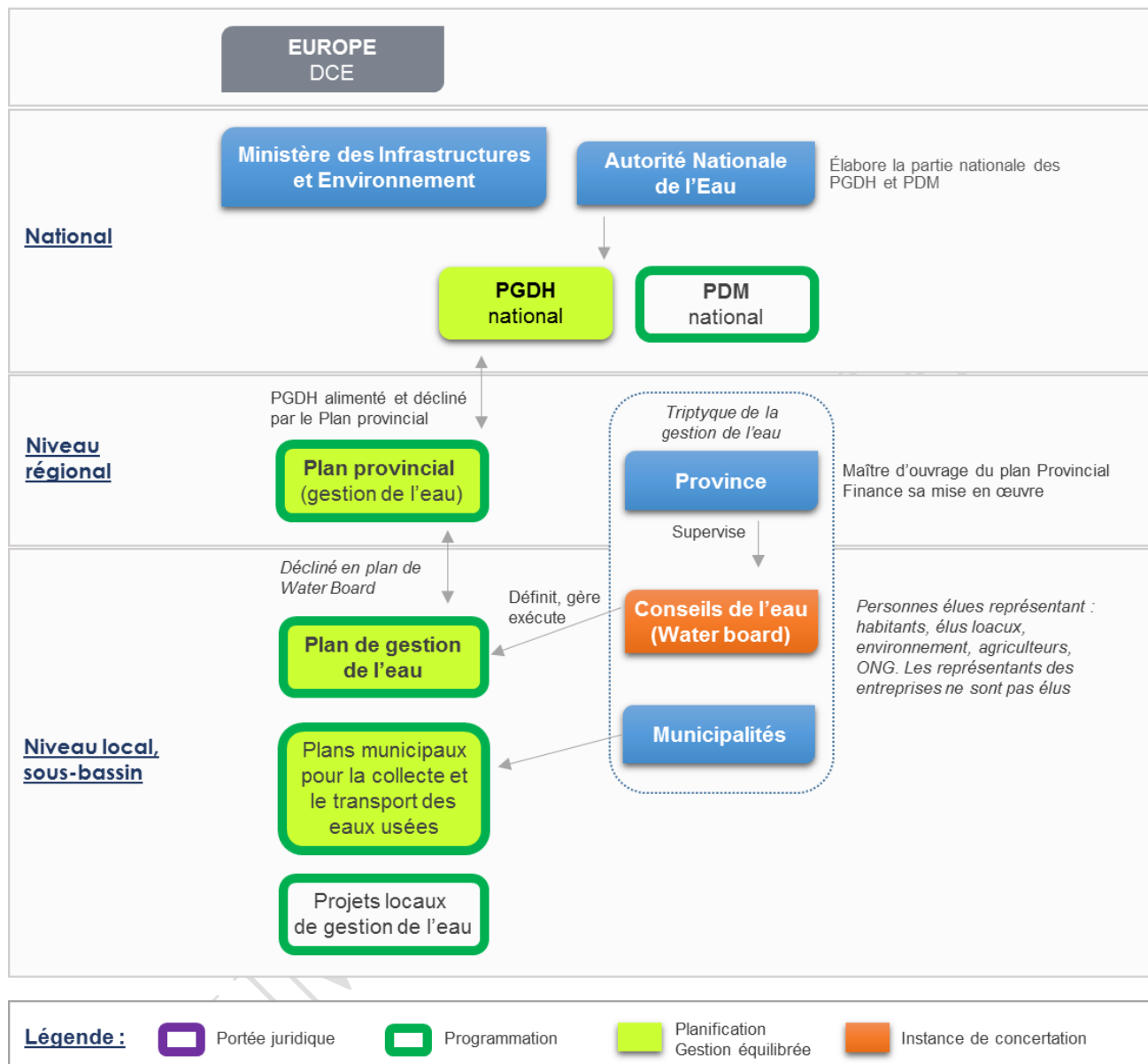
Les groupes spécifiques (agriculteurs, entreprises, gestionnaires des espaces naturels) participent financièrement pour une grande part (de par les taxes qu'ils paient) et à ce titre sont représentés dans le water board selon le principe hollandais « qui paie, parle ».

Cette organisation fonctionne très bien et obtient de bons résultats, par exemple en termes d'amélioration de la qualité des eaux depuis ces dernières décennies grâce aux mesures concrètes de lutte contre la pollution (source : The Dutch water authority model, OCDE, 2014).

Recommandations

Le concept hollandais d'une bonne gouvernance comprend les dimensions suivantes : une organisation administration ayant des prérogatives de 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, en coopération avec les autres instances de gouvernement (le gouvernement central, les provinces et les collectivités).

Pays-Bas



Source : Démarches territoriales de gestion de l'eau aux Pays Bas, OIEau 2014

3.5. La CLE et le SAGE, France

- **entretiens avec 2 animatrices de SAGE, une coordonnatrice des SAGE sur le bassin Loire-Bretagne (Agence de l'eau)**

Le SAGE est une démarche de planification et d'aménagement de l'eau à l'échelle d'une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, en général le sous-bassin versant. C'est à travers ce document, élaboré par une Commission locale de l'eau (CLE), que la politique locale de l'eau s'organise. Les éléments motivant la mise en œuvre d'un SAGE sont

- Des enjeux forts sur un territoire,
- Un gros problème de consensus
- des conflits d'usages avérés
- Quand bon état n'est pas atteint
- Mais également anticiper les problèmes, développer une réflexion prospective et avoir un lieu pour discuter avant que les problèmes ne se posent.

Les éléments déterminants du processus

Le président de la CLE doit être un **élu fort sur le territoire** qui croit en la démarche et motivé pour animer un groupe,

Le binôme animateur-président est très important ; le trinôme avec le Président ou directeur de la structure porteuse est très importante. Et une relation saine entre l'animateur et les services de l'Etat.

L'ambiguïté est de dire que la CLE est une assemblée autonome et indépendante, or ceux qui doivent appliquer les mesures peuvent ne pas les mettre en axes d'actions prioritaires. D'où l'importance du trinôme ; la structure porteuse ne doit pas décider de ce que doit faire la CLE.

Les compétences de l'animateur : mouton à 5 pattes, il doit être généraliste de l'environnement et doit s'appuyer sur des experts. Il doit être à l'écoute, même s'il n'est pas d'accord avec les décisions. Mais il doit pouvoir être convainquant, et être capable de recadrer le débat, ne pas avoir peur d'affronter les élus. La place de l'animateur est primordiale, il est le relais entre tous les acteurs, et représente tous les acteurs (agriculteurs, élus...), à l'extérieur de la CLE ; il porte la parole de l'ensemble des membres de la CLE.

Laisser le temps (dans un SAGE préventif) notamment lors de la phase d'appropriation du SAGE, pour que les acteurs prennent confiance et ne soient plus méfiants. La phase d'état des lieux est importante pour que les acteurs prennent confiance (2003-2006 : 70 réunions thématiques sur le territoire, avec les élus). Le SAGE doit être partagé pour faciliter sa mise en œuvre par les acteurs concernés.

L'accompagnement des membres de la CLE par les services de l'Etat (Dreal, Onema, Agence, DDT).

L'indépendance du président de la CLE vis-à-vis de la structure porteuse du SAGE : Bien comprendre les rôles entre structure porteuse et CLE ; le président de la CLE ne doit pas avoir de rôle dans la structure porteuse car les intérêts ne sont pas toujours convergents. La CLE est un organe autonome, un parlement de l'eau, un lieu d'échange, qui doit rester indépendant de la structure porteuse. L'animateur est recruté par la structure, mais il travaille pour la CLE (préparation des réunions, des documents, actions de sensibilisation...) ; il porte la parole de la CLE avec parfois un risque de confusion avec la structure porteuse.

Le financement du fonctionnement du SAGE par différentes collectivités (agences de l'eau, conseils régionaux, conseils départementaux, communes et EPCI...) est primordial, notamment pour les actions d'animation de la démarche (salaire de l'équipe d'animation, actions de communication, études, fonctionnement etc) ; les animateurs se demandent si dans l'avenir ce financement perdurera.

Les points forts

Le sage doit apporter un plus par rapport à la réglementation existante (ne pas inscrire des orientations qui sont égales à la réglementation existante).

La CLE : assemblée très intéressante de par sa composition, fonctionne comme un groupe de travail. Les questions sont discutées et modifiées en séance. Les travaux de la CLE sont préparés par le bureau de la CLE (et non par les services de l'état). Les membres sont désignés nominativement pour éviter les discours politiques des institutions. La CLE a autorisé un remplaçant pour ceux qui n'ont qu'un représentant (il ne vote pas mais il peut exprimer le point de vue de l'usage). Chaque commune non représentée peut désigner un référent pour faciliter l'appropriation du sage.

Outils fabuleux de dialogue territorial, il est très différent des autres outils qui imposent (PGRI) plus qu'ils ne permettent le dialogue. Il est indépendant de l'Etat, qui a cependant un rôle important à jouer. Avec la volonté de trouver un consensus pour satisfaire les usages tout en préservant la ressource en eau et les milieux aquatiques, le SAGE met tous les acteurs autour de la table, pour qu'ils apprennent à se comprendre, à se connaître.

C'est une démarche de sensibilisation dans la recherche d'un consensus qui permet la prise de conscience sur l'état de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

L'**évaluation** du SAGE (ce qui a marché ou pas, ce que la révision peut apporter en plus) et modifier/adapter les orientations, les enjeux, les règles de gestion.

Les points faibles :

Le SAGE n'est pas visible sur le territoire, il n'est pas cité en référence lorsqu'une action est faite en application du SAGE ; les acteurs font du SAGE sans le savoir, ce qui rend difficile l'évaluation de ses effets :

Comment faire prendre conscience aux acteurs et habitants du territoire des bénéfices du SAGE, des orientations mises en œuvre au titre du SAGE ? Comment le SAGE peut devenir un « acteur, une entité » reconnue et incontournable du territoire,

La lourdeur des phases administratives : les délais de réponse et de réactions des services de l'état sont trop longs, avec parfois plus 4 mois d'attente sans que ce soit justifié, pour avoir une décision ou un arrêté préfectoral. Cette lenteur des procédures impacte la mobilisation des acteurs du SAGE avec des délais d'élaboration du SAGE trop long. Comment accélérer cette phase administrative ?

La procédure de désignation de la composition de la CLE alourdit la procédure à chaque élection car il faut remplacer les membres non élus, trouver de nouveaux membres motivés, reprendre un arrêté, les former, les informer.

Relations animateur / service de l'Etat sont parfois difficiles, notamment dans le cas de SAGE interdépartementaux (avec plusieurs services de l'Etat, ex PAOT différents selon les départements, devraient pouvoir s'harmoniser),

Recommandations pour les pays qui souhaitent développer une démarche territoriale

S'appuyer sur un élu local fort motivé qui croit en la démarche, et encourager le fonctionnement du binôme animateur-président de la CLE,

Mobiliser les acteurs grâce à une équipe d'animation qui gère, anime la démarche et communique grâce au binôme « Président (élu) / animateur », renforcé par un binôme animateur (généraliste) / expert assistant (bac+5) pour être innovants ;

Un démarche territoriale a besoin de s'appuyer sur un animateur expérimenté (diplôme Bac+5 et/ou d'années d'expérience), il doit avoir de la personnalité mais être respectueux des différents points de vue et être capable d'avoir de l'humilité (le métier n'est pas toujours reconnu à sa juste valeur). L'animation de la démarche doit prévoir en frais de fonctionnement une rémunération des animateurs valorisante et qui prenne en compte leur professionnalisme (compétences et d'expérience).

Former les membres de la CLE tout au long de la vie du SAGE (prise de fonction, vie, évolution du SAGE et du SDAGE, mise en œuvre) pour les sensibiliser à toutes les étapes, à ce que cela signifie, aux conséquences, à ce que c'est, à ce que ce n'est pas, à leurs engagements jusqu'à la mise en œuvre,

Renforcer et faciliter les moments de dialogue avec les représentants des différents usages, tous les prendre en considération, notamment pour prévenir les conflits : dans le cadre d'espace informel (au début de la réflexion pour sensibiliser les élus et les acteurs locaux), dans le cadre d'espace formel (par exemple dans le cadre d'une CLE dont la force principale est d'avoir une autonomie de réflexion et de décision, et d'aboutir à un document qui aura une portée juridique).,

Prendre la mesure de la communication, facteur indispensable pour garder la mobilisation

Raisonner à l'échelle hydrographique cohérente, vision (des sources à la mer) pour tous prendre en compte, ne pas oublier les acteurs

Sensibiliser et mobiliser les services de l'Etat sur l'intérêt de la démarche pour accélérer les procédures d'arrêtés et les délais d'élaboration du SAGE au risque de perdre la mobilisation des acteurs.

Mutualiser les outils de travail entre les démarches : cahier des charges type pour les études, règlements de consultation (appel d'offre), boîte à outils etc...prévoir des rencontres périodiques entre les animateurs des démarches territoriales pour changer sur les expériences pratiques.

3.6. Les pistes de réflexion

- ▶ Comment Motiver :
 - développer le sentiment d'identité, d'appartenance au territoire de l'eau, renforcer l'appropriation de l'espace par les PP...
- ▶ Comment Mobiliser :
 - améliorer la communication
 - avoir un leader politique motivé, un porteur de projet fédérateur,
 - avoir un animateur/médiateur sur le terrain...
- ▶ Comment Encourager les actions :
 - développer et maintenir une relation de confiance avec les usagers (concertation),
 - partager les analyses avec les acteurs locaux,
 - avoir un coordonnateur, animer
 - engagement collectif dans les actions ...
- ▶ Quels leviers/ressorts :
 - créer de la solidarité,
 - responsabiliser (mobiliser la dimension identitaire),
 - trouver des accords,
 - convaincre, inciter, soutenir, supporter,
 - Contraindre...

3.7. Synoptique des démarches

Pays	Luxembourg	Ecosse	Flandre	France	PaysBas	Suède
Type de démarche	Plan d'action	Planification, plan d'action	Planification, plan d'action	Planification	Planification Plan d'Actions	Processus participatif
Nom	Partenariat de cours d'eau	Plan local de gestion	Plan d'aménagement	SAGE (CR)	Plan local de gestion	Conseil de l'eau
Portée réglementaire	Volontaire, Pas de portée régl.	Portée régl.	Arrêté, Imposé	Volontaire Portée régl.	Obligatoire	Volontaire, Pas de portée régl.
Organe de décision	Comité de rivière, 8 collèges	SEPA + groupes régionaux consultatif	Conseil de bassin (PP, autorités locales)	CLE, 3 collèges (CollTerr, usagers, socio professionnels, organismes publics...)	Office local de l'eau, comité élu, PP	Conseil de l'eau
Implication des parties prenantes	Toute pers intéressée > comité de rivière	Groupe régional consultatif	Société civile > conseil de bassin	CLE, consultation des Coll. Locales, enquête publique	Office local de l'eau	Tous les habitants intéressés
Organe de mise en oeuvre	PNR, associations, municipalités	ONG, initiatives locales	Provinces	Structure porteuse (synd, aggro, PNR...)	Office local de l'eau	Districts Municipalités

Source : OIEau 2015 – Synoptique des démarches territoriales

4. Organisation d'un évènement parallèle

4.1. Préparation

Sollicitation des membres du GT SAGE

Afin de préparer les recommandations à soumettre à la discussion des participants à l'évènement parallèle, les membres du GTSAGE ont été invités à envoyer à l'OIEau leurs propositions de « recommandations sur les démarches territoriales », à nous faire part des points forts, des points faibles des démarches territoriales françaises, ainsi que les messages que les membres du GTSAGE souhaitent faire passer aux organismes de bassins et aux décideurs européens.

En parallèle, afin d'avoir le point de vu des personnes impliquées directement dans des démarches françaises (et notamment les SAGE), une représentante d'agence de l'eau (coordonnatrice du réseau des animateurs de SAGE pour l'agence Loire-Bretagne) et une animatrice de SAGE, toutes deux choisies parmi les membres du GTSAGE.

Communication sur l'évènement

Dès Septembre, des invitations à participer à l'évènement ont été envoyées à l'ensemble des personnes contactées lors de l'étude 2014 et 2015 (soit une cinquantaine de personnes). Dans le cadre de l'invitation lancée par le secrétariat du RIOB (septembre et octobre), l'information sur l'évènement est reprise. Sur la page d'accueil du RIOB, l'information est indiquée en français et en anglais. Une note de concept est téléchargeable :

- En français http://www.riob.org/IMG/file/FR_SideEventDemTerritoriales.pdf –
- En anglais http://www.riob.org/IMG/file/EN_SideEventDemTerritoriales.pdf,

Un formulaire d'inscription en ligne permet également aux participants de partager leurs initiatives

- En français : <http://www.riob.org/demarchesterritoriales/euro-riob-2015.php> –
- En anglais : <http://www.riob.org/localprocesses/europe-inbo-2015.php>

Annonce publique lors de la première plénière (jeudi matin). Message diffusé : « Agir au niveau territorial pour mettre en œuvre la DCE, Venez partager votre expérience lors de l'évènement parallèle du 22 octobre 2015, de 13h-14h30 (plateau repas accepté) »,

Affiches, flyers (avec le message ci-dessus) déposés sur place dès le démarrage de la conférence ; information régulière aux participants à partir du mercredi 21/10/2015.

The poster features three logos at the top: ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), the United Nations logo, and the OIEE (Office International de l'Eau). The main title is 'Side event' in orange, followed by the date and time 'Thursday/Jedi 22 October, 13:00 – 14:30' and the location 'Hall Apollon, Ground Floor'. The central text reads: 'Local processes in water management strengths, weakness, lessons learnt for the implementation of the WFD'. Below this is the French translation: 'Les démarches territoriales de gestion de l'eau, forces, faiblesses et enseignements pour la mise en œuvre de la DCE'. The call to action is 'COME AND SHARE YOUR EXPERIENCE' with the French translation 'Venez partager votre expérience (with your meal tray / avec votre plateau-repas)'. At the bottom, it mentions the conference details: '« EURO-RIOB 2015 » 13th International Conference « EUROPE-INBO 2015 » for the implementation of the European Water Directives Thessaloniki (Greece), 21-24 OCTOBER 2015'. A large diagonal watermark 'DOCUMENT DE TRAVAIL' is overlaid on the poster.

4.2. Déroulement de l'évènement

L'évènement parallèle se devait d'être un temps d'échange et de partage sur les expériences de démarches territoriales de gestion de l'eau mises en œuvre dans les pays européens pour contribuer à l'application de la DCE, en particulier autour des concepts et des justifications qui motivent leur mise en œuvre, ainsi que sur leurs forces et leurs faiblesses. Cette session est l'occasion de présenter les initiatives territoriales étudiées dans le cadre de l'étude menée par l'OIEE afin d'en tirer des recommandations pour développer, conforter et adapter si besoin les démarches existantes ou à venir.

Dans le cadre de l'assemblée générale 2015 de l'Euro-RIOB, deux évènements ont traité des démarches territoriales : un évènement organisé en parallèle de la conférence par l'OIEE, avec le soutien de l'Onema ayant pour objectif de faire émerger, valider des recommandations et une table ronde en séance plénière, organisée par le secrétariat permanent de l'Euro-RIOB et ses partenaires grecs. Les conclusions de l'évènement parallèle ont été présentées dans le cadre de la table ronde n°4 (« Les procédures territoriales d'application des Directives (affluents, aquifères, baies) et la participation des acteurs locaux ») en séance plénière et ont été intégrées dans la « déclaration finale » (cf [Annexe 3](#)).

A partir de la présentation des résultats de l'étude menée en 2014 par l'OIEau portant sur les démarches territoriales mises en œuvre dans d'autres pays européens pour la gestion équilibrée et durable des ressources en eau (les facteurs déterminants, leurs forces et leurs faiblesses), les échanges ont porté principalement sur les recommandations pour encourager les approches territoriales.

Une trentaine de participants, gestionnaires de bassin versant hydrographique, administrations de l'eau, universitaires ont participé à l'évènement.

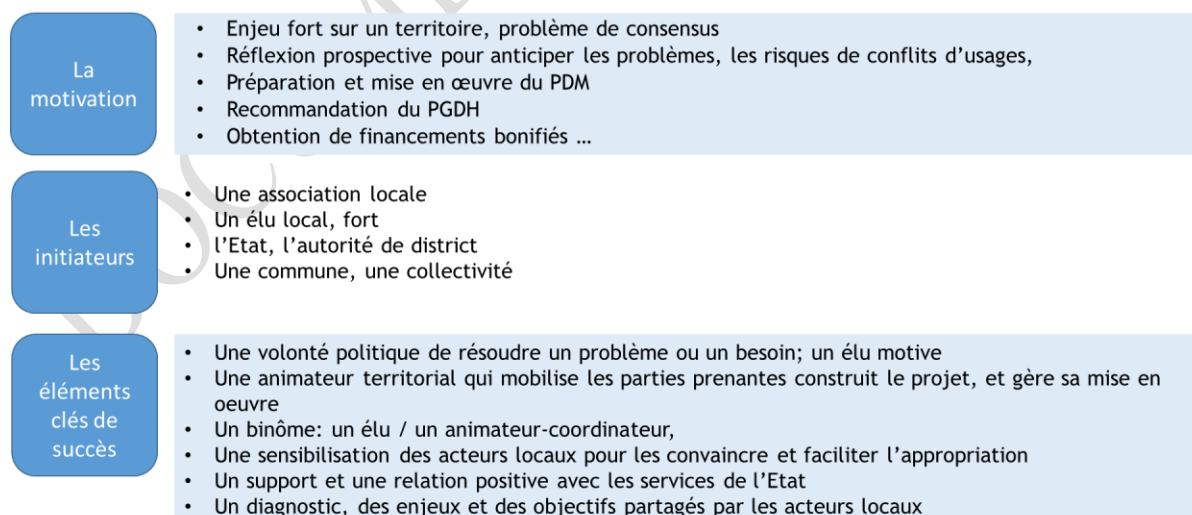


Photo : Thessalonique : évènement parallèle 22 octobre 2015

5. Facteurs déterminants, forces et faiblesses

Les recommandations ont été élaborées à partir de l'analyse des interviews réalisés auprès des personnes impliquées dans des démarches que ce soit des agences de l'eau en France, à des animateurs territoriaux en France et dans d'autres pays, et des discussions menées lors de l'évènement parallèle.

Les facteurs déterminants des démarches pour mettre en œuvre une démarche varient en fonction des contextes, des territoires, des acteurs :



Les forces et les faiblesses identifiées par les interviewés sur leur propre démarche :

Forces

- Mise en œuvre d'actions concrètes facilitée
- Réduction du risque de conflits par le dialogue (processus participatif citoyen)
- Mise en place d'un cadre de travail (flexible ou rigide, volontariste ou imposée...)
- Mise en place d'une stratégie territoriale globale et intégrée (multithématique, multisectorielle, géographique de l'amont à l'aval) adaptée au contexte/besoins locaux
- Animation du territoire notamment pour coordonner les actions
- ...

Faiblesses

- Manque d'initiatives locales dans les démarches volontaires
- Faire des efforts constants pour maintenir la motivation des parties prenantes et garantir le succès de la démarche
- Manque de partage d'expériences et de pratiques entre les initiatives territoriales
- Manque de coordination des initiatives locales sur un même territoire,
- Chronophage pour impliquer, sensibiliser, former les parties prenantes et le public ...

6. Recommandations

6.1. Encourager le dialogue

Développer une communication permanente avec la mise en place de démarche de type conseil de l'eau (inspiré du modèle suédois) sur tout le territoire français, forum ouvert à tout citoyen volontaire et intéressé par la gestion de l'eau. Il contribue à la connaissance locale des questions que se posent les acteurs du territoire (habitants, citoyens, élus, pêcheurs, forestiers, hydroélectricité ou associatifs...) sur la gestion de l'eau et des milieux de leur secteur. Ils contribuent à l'information et à la formation des personnes intéressées par ces questions. Leur périmètre est variable mais concerne un petit territoire, portion de rivière ou une rivière, l'idée étant de créer un forum de proximité.

Sur les territoires où il n'y a pas de démarche de gestion concertée des ressources en eau, les autorités de bassin (les DREAL de bassin ou l'agence de l'eau en France) peuvent encourager, accompagner et financer la mise en place de conseils de l'eau. L'intérêt est de favoriser la mobilisation, la sensibilisation et la pédagogie autour des enjeux de l'eau sur un territoire local. La forme est ouverte, non restrictive (tout le monde peut se rendre à un conseil de l'eau quelle que soit sa qualité, quel que soit le nombre de participants, quel que soit son intérêt), leurs prérogatives sont ciblées sur les échanges et le dialogue et non l'action proprement dite. Les porteurs de conseils de l'eau peuvent être des associations locales ouvertes à l'idée de laisser tout le monde s'exprimer. Les actions de communication, de pédagogie peuvent être financées par les agences de l'eau ainsi que l'animation du conseil de l'eau

Sur les territoires de SAGE, le conseil de l'eau est un organe informel et non décisionnel, plus léger que les commissions thématiques ou géographiques, dans le sens où toute personne intéressée peut participer. Il informe l'animateur de SAGE sur ses travaux et envoie les compte-rendus de réunion systématiquement au secrétariat de la CLE puis à la CLE pour information. Ils peuvent être mis en place en amont d'une démarche de type SAGE ou contrat, ou tout au long de la vie de la démarche.

Les conseils de l'eau peuvent rencontrer les membres de la CLE dans le cadre d'une conférence annuelle rassemblant tous les conseils de l'eau présents sur leur territoire.

Sensibiliser les autorités publiques de bassin, notamment les services préfectoraux via les DREAL, au fonctionnement des démarches territoriales pour accélérer les procédures de prise d'arrêtés préfectoraux. L'analyse des démarches territoriales en Europe met en évidence l'aspect spécifique du cas français en termes de procédures réglementaires de validation du SAGE. Les interviews menées auprès des animateurs de SAGE font apparaître que la lenteur des procédures administratives est préjudiciable au maintien de la mobilisation des membres des CLE bien que la loi stipule « qu'un arrêté doit être pris dans un délai de 2 mois après la vacance du poste d'un membre de la CLE ». Cette lenteur n'a pas de réelle justification dès lors que les éléments nécessaires à l'élaboration des arrêtés préfectoraux (périmètre, composition, approbation du SAGE) sont préparés et fournis par les animateurs de SAGE aux services du préfet. Il est recommandé de rappeler ce délai aux services de l'Etat pour ne pas ralentir les procédures et les travaux de la CLE.

Par ailleurs, il apparaît que les limites du rôle et des missions des animateurs de SAGE soient mal appréhendées par les services de l'Etat et certaines demandes dépassent les prérogatives des animateurs de SAGE (avis sur les dossiers loi sur l'eau par exemple).

Dans les autres pays Européens, sensibiliser les autorités à l'intérêt des démarches territoriales favoriserait leur développement.

6.2. Encourager plus de transversalité

Cette recommandation émise lors de l'évènement parallèle n'est pas réellement justifiée en France. Les démarches de SAGE et contrats de milieu encouragent notablement la transversalité.

Mieux articuler les démarches territoriales (SAGE, SCOT, PLU, Captages...)

Il est important de rapprocher les acteurs de l'eau et de l'urbanisme en termes d'organisation ainsi qu'au niveau des documents de planification. En France, comme aux pays Bas, l'arsenal réglementaire existe pour que les documents d'urbanisme soient compatibles avec les documents de planification de l'eau. Cependant, les entretiens réalisés pendant l'étude révèlent que les spécialistes de l'eau sont désarmés face aux avis à donner sur les documents d'urbanisme.

Pour mieux comprendre ce phénomène une enquête menée auprès des spécialistes de l'eau et de l'aménagement du territoire permettrait faire émerger les difficultés rencontrées et les besoins en termes de méthode, d'outils, de formation, d'information.

D'autre part, à titre expérimental, des projets Eau (SAGE) - Urbanisation (SCOT) élaborés conjointement par les spécialistes de l'eau et de l'urbanisme, pourraient être d'avantage encouragés et les enseignements valorisés auprès des autres territoires. Ces projets conjoints expérimentaux pourraient bénéficier d'une incitation financière spéciale. La recherche de solutions innovantes de travail en commun serait encouragée. Quelques expériences existent déjà localement (en Adour-Garonne par exemple¹) et pourraient être relayées au niveau national vers tous les animateurs de territoire.

Par ailleurs, l'une des voies pour rapprocher les acteurs de l'eau et ceux de l'urbanisme passe par la formation : mieux former les élus et les techniciens de l'urbanisme aux enjeux et problématiques de l'eau afin de mieux intégrer ces questions dans les documents d'urbanisme au moment de leur élaboration, mieux faire connaître aux spécialistes de l'eau les règles et les contraintes des documents de planification et d'urbanisme.

Cette meilleure articulation passe également par une coopération accrue des animateurs de territoire (notamment SAGE et urbanisation) – voir ci-après.

¹ L'Eau dans les documents d'urbanisme, guide méthodologique – Agence de l'eau Adour-Garonne – fiches de cas p65
www.gesteau.eaufrance.fr/sites/default/files/guidemethodologique.pdf

Favoriser la mise en réseau sur le territoire :

La recommandation proposée ici est de **favoriser la mise en réseau des animateurs de démarches territoriales (eau, aménagement, urbanisation)** sur le territoire français, en encourageant les temps de rencontres et d'échange entre les animateurs porteurs de ces démarches, de SAGE, de captages, de Trame Verte et Bleue, Natura 2000, SCOT, développement du territoire... Sur le territoire de SAGE, toutes ces démarches peuvent coexister. Favoriser leur coopération qu'elle soit technique ou financière donnerait plus d'efficacité et d'efficience aux projets et leur financement.

6.3. Définir les cadres et les procédures

Développer et consolider le triptyque Elu-animateur-structure porteuse :

L'étude met en évidence que le succès des démarches territoriales repose principalement (et ceci est vrai dans la plus part des pays étudiés) sur un triptyque composé d'un élu local motivé, un animateur-coordonateur du territoire, une structure porteuse. En France, les relations de binôme animateur-président de la CLE, trinôme avec le président ou le directeur de la structure porteuse, ainsi qu'une relation saine entre l'animateur et les services de l'Etat sont primordiales.

La relation entre ces 3 personnes-clés est un élément déterminant pour le succès d'une démarche territoriale, alors que les intérêts et les priorités peuvent être différents entre ces 3 entités. Bien que le SDAGE mentionne des SAGE prioritaires à mettre en œuvre, il est important que les autorités s'appuient sur des élus motivés, fort et moteurs.

Former les membres de la CLE tout au long de la vie du SAGE (prise de fonction, vie, évolution du SAGE et du SDAGE, mise en œuvre) pour les sensibiliser à toutes les étapes, à ce que cela signifie, aux conséquences, à ce que c'est, à ce que ce n'est pas, à leurs engagements jusqu'à la mise en œuvre.

Changer le mode de désignation des membres de la CLE :

Les membres de la CLE sont actuellement désignés par collègues et proposés par les organisations représentées dans la CLE (collectivités, associations des maires, organisations professionnelles, fédérations de pêche, association de protection de la nature...). S'inspirant du système des water boards au Pays-Bas², un système d'élections organisées sur le territoire du SAGE donnerait la légitimité à la CLE sans nécessité de prendre un arrêté préfectoral. Les membres (tous les collègues) seraient élus dans le cadre de ces élections pour une durée déterminée (4, 6 ans ?) tout en s'affranchissant des résultats des élections politiques locales (régionales, départementales, municipales). Ce système pourrait alléger cette partie de la procédure tout en impliquant d'avantage les élus dont le mandat ne serait pas lié à leur représentation politique ni à leur désignation.

Comme au Pays-Bas, les élections des CLE peuvent se tenir le même jour que les élections municipales (par exemple ou régionales, ou autres). L'organisation de ces élections est portée par une collectivité et lors du renouvellement d'une CLE par le bureau de la CLE. Dans le cas des water boards, sont élus par les résidents du territoire du water board, les membres du collège des habitants (la majorité des membres), les représentants des partis politiques et des groupes d'intérêt (loisirs, pêche, environnement...). Les groupes politiques soumettent leur liste de candidats. Les représentants des entreprises ne sont pas élus mais sont nommés par les organisations représentatives. Les élections se font à la proportionnelle. Les élections peuvent se dérouler par correspondance ou dans un bureau de vote (depuis 2015). Le nombre de représentants par catégorie est dépendant de leur contribution financière (par exemple les habitants sont plus nombreux parce qu'ils paient un volume de redevance plus important).

² Modalités d'élections des membres du water board <https://www.kiesraad.nl/en/article/elections-water-board>

Evaluer l'efficacité de la démarche :

Cette recommandation émise par les participants à l'évènement parallèle est un élément fondamental pour faire évoluer les démarches. En France, cette approche constitue un point faible des démarches dans le sens où les animateurs ne sont pas suffisamment formés à la culture de l'évaluation. Il est proposé que lors de la prise de poste des animateurs, d'organiser systématiquement une formation spécifique sur les enjeux et les outils disponibles en fonction des besoins d'évaluation (gestion de projet, demande de justification des financeurs...). Une évaluation participative pourrait être encouragée permettant ainsi aux acteurs concernés de s'approprier les actions réalisées et les difficultés rencontrées.

Faire jouer un plus grand rôle à la société civile, aux associations environnementales, aux relais locaux pour gérer les ressources en eau

La stratégie de SEPA et des partenariats pour les cours d'eau luxembourgeois (PCE) reposent sur la participation citoyenne à travers d'importante campagne de sensibilisation et de communication sur le terrain pour expliquer et faire accepter les règles émises par le niveau central (plans de gestion régionaux ou de sous bassins pour SEPA, stratégie de l'administration centrale pour le Luxembourg). Ces deux organismes s'appuient sur des relais locaux pour mettre en œuvre les plans d'actions. Pour chaque plan, un coordonnateur est chargé d'animer la démarche sur le terrain, en s'appuyant sur des relais locaux (par exemple en Ecosse, les agriculteurs avant-gardistes appelés les « champions » qui montrent l'exemple en mettant en œuvre les mesures sur leur terrain), au Luxembourg les associations ou fondations.

En France, les gestionnaires des cours d'eau portant les SAGE ou les contrats de milieux sont les collectivités ou leurs groupements (EPCI, syndicats de rivière, des syndicats mixtes, ...). L'Ecosse, le Luxembourg, la région wallonne, ont développé une autre stratégie et s'appuient sur d'autres structures porteuses (les associations existantes ou créées spécialement pour le projet, les groupements d'agriculteurs...) pour mettre en place les plans de sous-bassins versants.

Cette stratégie chronophage pour le coordonnateur est très efficace en termes de taux de réalisation du programme d'actions (sur certains territoires, près de 80% des problèmes ont été ainsi résolus).

La France pourrait mener une réflexion sur la pertinence de faire émerger d'autres porteurs de projets que les collectivités ou leurs groupements (des associations par exemple) pour mettre en œuvre les programmes de mesures sur les territoires non couverts par un SAGE, notamment dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle avec l'Etat et les agences de l'eau. Le portage du SAGE peut être intégré dans cette réflexion puisque les décisions sont prises par la CLE et exécutées par la structure porteuse (peu importe son statut, sa mission étant de mettre en œuvre les mesures). Cette organisation permettrait d'apporter une réponse au problème de visibilité du SAGE sur le territoire, actuellement fondu dans les activités des structures porteuses. Une structure dédiée uniquement à la démarche territoriale aurait plus de légitimité (c'est le cas au Pays-Bas, en Ecosse, au Luxembourg).

6.4. Développer des projets de démonstration

Encourager les démarches territoriales transfrontalières

Dans le cadre de l'évènement parallèle organisé lors de l'Euro-RIOB, les participants ont proposé de développer des démarches territoriales transfrontalières pour une meilleure cohérence des mesures prises au niveau local.

En France, il existe une trentaine de démarches territoriales transfrontalières (contrats de milieux transfrontaliers)³. Par ailleurs, très peu de SAGE sont développés à l'échelle transfrontalière (l'Arve). Pourquoi si peu de SAGE transfrontaliers, quels sont les limites de l'exercice ? Quels sont les enseignements que l'on peut en tirer (difficultés rencontrées, forces, coopérations).

³ <http://www.gesteau.eaufrance.fr/situation/contrat/transfrontalier>

6.5. En résumé, les recommandations de l'Euro-RIOB

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 territoriales
- 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 maitresse 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 territorial, 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...

Extrait de la « déclaration Euro-RIOB de Thessalonique »

La déclaration finale se construit 3 mois avant le tenu de l'assemblée du RION. D'abord lors de la préparation de l'évènement, une première version est construite afin de la mettre à la disposition des participants dès l'ouverture du RIOB. Les participants ont la semaine pour l'enrichir, la commenter.

Dans le cas de l'étude, l'OIEau a proposé des recommandations sur la base des résultats des interviews, des dires d'experts, des préconisations envoyées par les membres du GTSAGE. Après la tenue de l'évènement parallèle et de la table-ronde dédiée aux démarches territoriales, le texte a été remanié pour tenir compte des nouvelles propositions.

Extrait de la « déclaration Euro-RIOB de Thessalonique » ([à lire dans son entier en annexe](#)):

(P7 de la déclaration)

« ... 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 enjeux 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. Par exemple, en changeant de perspectives (en ayant une vision territoriale), il est ...plus facile de répondre aux nouvelles orientations européennes en matière d'éco-ingénierie (telles que les mesures naturelles de rétention d'eau).

Dans ce sens, le développement de comités/commissions de rivière composés des différentes parties prenantes (élus, usagers, Etat), que leur participation soit volontaire, souple, non formalisé ou institutionnalisé et réglementé doit être fermement encouragé. Les acteurs locaux ainsi réunis définissent les objectifs de gestion de l'eau partagés et les moyens de les atteindre.

Le succès de ces démarches s'appuie sur un trinôme d'acteurs : un leader local dynamique qui mobilise les acteurs locaux dès le démarrage de la démarche, un animateur territorial, une structure porteuse locale qui porte la stratégie du projet et met en œuvre les orientations; cette structure peut être une association, une organisation non gouvernementale, une collectivité territoriale, un syndicat ou un parc naturel régional... Il est recommandé d'encourager préférentiellement les actions menées dans ce cadre. Les démarches territoriales constituent une courroie de transmission entre le niveau local, le niveau du district hydrographique et de l'Etat et un outil d'appropriation de l'espace par les acteurs locaux favorisant les conditions de l'action...

Il est recommandé que soit réalisées des opérations de démonstration de leur valeur ajoutée pour encourager la mise en œuvre de telles démarches, y compris la création d'un lieu d'échanges des pratiques et expériences notamment dans le cadre d'un réseau européen des organismes de bassin porteurs de démarches territoriales. Dans ce cadre, des démarches territoriales transfrontalières doivent permettre d'assurer la cohérence des actions de part et d'autres des frontières.

Le diagnostic socio-économique préalable du territoire permet de s'assurer que tous les intérêts seront représentés dans les instances de décision du plan de gestion local. L'évaluation de ces plans est à encourager.

Le partage et l'harmonisation des informations, notamment les informations spatiales, doit dépasser le cadre du territoire de l'UE et concerner tous les pays riverains d'un même bassin transfrontalier, favorisant ainsi l'émergence d'une coordination dans le développement des plans de gestion bassin dans les bassins transfrontaliers... ».

7. Conclusion

Le SAGE est une démarche unique en Europe. Les autres cas étudiés sont riches d'enseignement mais aucun n'est aussi complet que le SAGE. Seuls les conseils de l'eau au Pays-Bas ont une dimension supplémentaire avec la possibilité de prélever des taxes pour financer leur programme de mesures. L'expérience néerlandaise est intéressante également par la manière dont est composé le « water board », similaire aux CLE. Ses membres sont élus lors d'élections spécifiques. Il semble que cette procédure renforce la légitimité du plan de gestion et de ses mesures.

La démarche SAGE fonctionne plutôt bien malgré quelques points faibles soulevés, notamment la lourdeur de la procédure, et en particulier les arrêtés de composition de la CLE. Un système d'élections organisées sur le territoire du SAGE donnerait la légitimité à la CLE sans nécessité d'arrêté préfectoral, tout en impliquant d'avantage les élus dont le mandat ne serait pas lié à leur désignation par leurs pairs ni aux élections locales.

Des forums locaux informels et non décisionnels (similaires aux conseils de l'eau suédois) pourraient être déployés sur tout le territoire national, pour encourager le dialogue et renforcer la mobilisation des acteurs.

8. Glossaire

Conseil de l'eau (Water board), Pays Bas : Les conseils de l'eau néerlandais ou autorité régionale de l'eau (Dutch: waterschappen ou hoogheemraadschappen) sont les administrations régionales chargées de la gestion des obstacles d'eau, les voies navigables, les niveaux d'eau, qualité de l'eau et de traitement des eaux usées dans leurs régions respectives. Ces autorités régionales de l'eau sont parmi les plus anciennes formes de gouvernement local dans le Pays-Bas, certains d'entre eux ayant été fondée au 13ème siècle. <http://www.waterschappen.nl/>

Conseil de l'eau, suède : forum local où toute personne intéressée par les questions liées à l'eau peut participer ; c'est un organe de coopération locale et une courroie de transmission entre les autorités de district, les parties prenantes, et le public. <http://www.vattenmyndigheterna.se/En/Pages/water-boards.aspx>

Démarche territoriale : la démarche territoriale de gestion de l'eau cherche à mettre en œuvre une politique équilibrée et intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Elle s'accompagne de phases de concertation et de discussion entre tous les acteurs de l'eau et de l'aménagement du territoire. Les facteurs de réussite de la démarche sont : la pertinence hydrographique du territoire, la pertinence d'enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques, l'appui par les services de l'Etat et par l'agence de l'eau dès l'émergence du projet, la présence d'un porteur de projet fédérateur, la mise en œuvre d'une animation active, la prise de conscience puis l'adhésion des acteurs locaux et des partenaires institutionnels.

Plan de gestion de sous-bassin : cadre de gestion unique des ressources en eau qui établit des orientations à l'échelle d'un sous-bassin de cours d'eau

Plan de gestion du district hydrographique : Document de planification établi à l'échelle de chaque district (ou bassin ou groupement de bassins), tel qu'exigé par la directive cadre sur l'eau (DCE), qui fixe les objectifs environnementaux à atteindre, notamment en matière d'état écologique et d'état chimique pour les masses d'eau de surface ainsi que d'état quantitatif et d'état chimique pour les masses d'eau souterraine.

Programme de mesures : Document élaboré à l'échelle du bassin ou groupement de bassins et pour la durée d'un cycle de gestion de six ans (2010-2015, 2016-2021, 2022-2027...), qui identifie les mesures clefs à réaliser pour atteindre les objectifs définis dans le plan de gestion du district hydrographique (PGDH, SDAGE), dont les objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau.

SAGE, France : Outil de planification à valeur réglementaire, il fixe les objectifs et les règles de gestion locale de l'eau pour un périmètre hydrographique cohérent. Elaboré de manière collective, le SAGE fait l'objet d'un arrêté préfectoral. <http://www.gesteau.eaufrance.fr/presentation/sage>

9. Sigles & Abréviations

CLE : Commission locale de l'eau, France

DCE : Directive cadre européenne pour l'eau

DDT : Direction départemental des territoires, France

DEB : Direction eau et biodiversité, ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, France

DEFRA : Department for Environment, Food & Rural Affairs – Royaume-Uni

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, France

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale, France

Euro-RIOB : Réseau international des organismes de bassin, branche Europe

GT SAGE : Groupe de travail national SAGE, France

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OIEau : Office International de l'eau, France

Onema : Office national des eaux et des milieux aquatiques, France

ONG : organisation non gouvernementale

PAOT : Plan d'actions opérationnel territorialisé, France

PCE : Partenariat de cours d'eau, Luxembourg

PDM : programme de mesures

PGDH : Plan de gestion du district hydrographique

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, France

SCOT : Schéma de cohérence territoriale, France

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, France

SEPA : Agence Ecosaise de l'Environnement, Ecosse

10. Bibliographie

CLE et SAGE, France

- SAGE en France : quels outils dans les autres pays européens ? Etude de cas de 9 pays – 81p. OIEau- Rapport 2014 et ses annexes
- En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces, S. Girard, A.Riviere-Honegger, 2014, 7p, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01058186>
- Evaluation des politiques de l'eau, Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée, Rapport final 2012, MEDDE et Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Epices & Asca, 222p. <http://www.eaurmc.fr/aides-et-redevances/le-9e-programme-d'intervention/les-rapports-devaluation-de-la-politique-d'intervention.html>
- Retours d'expériences des contrats territoriaux milieux aquatiques dans le bassin Loire-Bretagne, Mai 2012, MEDDE et Agence de l'eau Loire-Bretagne, 20p.
- L'Eau dans les documents d'urbanisme, guide méthodologique, Agence de l'eau Adour-Garonne, fiches de cas p65 www.gesteau.eaufrance.fr/sites/default/files/guidemethodologique.pdf
- Le site des outils de gestion intégrée de l'eau, France. <http://www.gesteau.eaufrance.fr>
- Entretiens 2015 :
 - Lucie SEDANO, Animatrice du réseau des SAGE, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Lucie.SEDANO@eau-loire-bretagne.fr
 - Catherine NAVROT, animatrice du SAGE Leyre, c.navrot@parc-landes-de-gascogne.fr, www.sage-leyre.fr
 - Emmanuelle SIRY, animatrice du SAGE Giessen et Lièpvrette, Conseil Général du Bas-Rhin, emmanuelle.siry@bas-rhin.fr, <http://www.bas-rhin.fr>
 - Informations issues des membres du GTSAGE (agences de l'eau, DREAL, animateurs de SAGE et de contrats de milieu, Onema, MEDDE).

Conseil de l'eau Suède :

- <http://www.vattenorganisationer.se/> - Entretien 2014 et 2015 avec Björn LAGERDAHL, Autorité de bassin de Skagerrak et Kattegatt, bjorn.Lagerdahl@lansstyrelsen.se

Partenariat pour les cours d'eau

- Loi sur l'eau de 2008, article 55 : http://www.eau.public.lu/legislation/Loi_eau.pdf
- Partenariat de cours d'eau Syr : <http://www.partenariatsyr.lu/fr/>
- Entretien 2014 :
 - André WEIDENHAUPT, Premier Conseiller de Gouvernement, Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'Environnement, Luxembourg, andre.weidenhaupt@mev.etat.lu
 - Martine PETERS (Partenariat de cours d'eau Syr), Ingénieur agronome, Natur&ëmwelt/Fondation Hëllef fir d'Natur, Luxembourg, m.peters@naturemwelt.lu

Le plan régional de gestion du sous-bassin, Ecosse.

- Improving the quality of Scotland's water environment, Clyde area management plan 2010–2015 - www.sepa.org.uk/water/river_basin_planning/area_advisory_groups/clyde.aspx
- Entretien 2015 : Morgane WESTLEY, SEPA, animatrice d'un plan, morgane.westley@sepa.org.uk

Conseil de l'eau néerlandais :

- Water governance, the Dutch water authority model, Dutch Water Authorities, 2015 - www.uvw.nl
- Fonctionnement d'un conseil de l'eau board <https://www.kiesraad.nl/en/article/elections-water-board>
- Contact: Marcel RUIJTER, Union des waterschappen, mruijter@uvw.nl

Annexes

Annexe 1 - Evènement parallèle

Présentations :



Office International de l'Eau

ONEMA
Centre national de l'eau et des milieux aquatiques
Avec le soutien financier de l'ONEMA

Territorial approaches in water management,
strengths, weaknesses, lessons learnt
for the WFD implementation

International Office for Water
Natacha Jacquin
Oct 2015

1



Context

- ▶ The WFD reminds the integrated water resources management principle
- ▶ In France, its implements through territorial approaches such as SAGE, river contracts...
- ▶ What about the other european countries ? What approaches in water management at territorial level to implement the RBMP and PoM?

2

Methodology

► Characteristic of a territorial approach in water management :

- Global strategy: Integrated and balanced strategy
- Theme: multisectorial, multithematic
- Territory: Local, sub-basin, regional
- Dialogue with stakeholders

► Sources of information :

Littérature review, web, interviews

► Selected countries/regions :

Low saxony (Germany) - Spain - Italy -

In depth analysis: Wallony, Flander (Belgium) -
France - Luxemburg - The Netherlands -
Sweden - England- Scotland



3

Overview of the territorial approaches

► Type of approach:

Management plan, Program of actions, agreement of technical and financial cooperation, dialogue process ...

► Scale, territory : small scale sub-basin, catchment, administrative...

► Decision body : multi-stakeholders committees, territorial collectivities, administrations...

► Implementation body (hosts) : trust organisation, joint territorial collectivities, public institutions, association, NGO...

► Stakeholder involvement at local level: consultation, space for dialogue (water board, council, committees...)

► Motivation : mandatory, voluntary, stakes, issues, national and local strategy, local political will,...

► Procedure

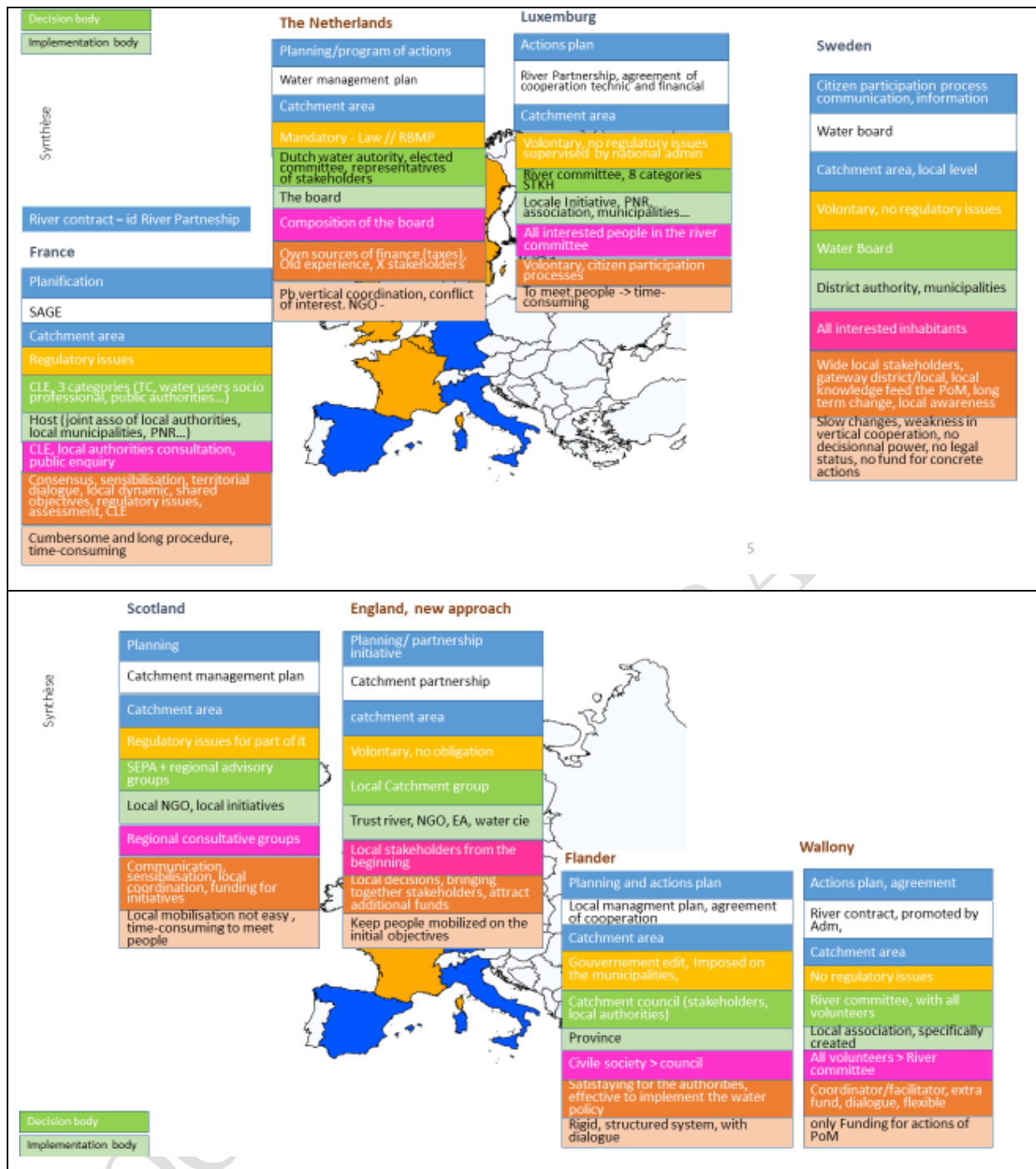
► Strengths

► Weaknesses

Country

Type
Name
Scale
Legal status
Decision body
Implementation body
Stakeholder involvement
Strengths
Weaknesses

4



Determining factors to develop a territorial approach (TA)

Motivation

- Strong stakes, problem of consensus
- Prospective and anticipation (problems, conflicts, ...)
- Obligation to participate to the PoM (elaboration, implementation)
- Recommended by the RBMP
- To have extra funds ...

Initiators

- Local association
- An elected leader
- Public authority, district authority
- Municipality, Collectivity

Key elements of success

- Local political will to solve a problem, Dedicated local elected person
- A territorial coordinator who meet the stakeholders, build the project, and manage its implementation
- A pair : elected decision maker/catchment coordinator,
- Awareness of the local stakeholders > to empower, to convince them
- Positive support of the public authorities
- Shared stakes, diagnosis, issues by all the stakeholders of the territory

6

Strengths and weakness

Strengths

- A better implementation of the concrete actions
- Dialogue (citizen participation process) limits the risk of conflicts
- The framework: flexibility or rigid, Voluntary tool or imposed...
- Global and integrated local strategy (multithematic, multisectorial, river basin) adapted to the local context/needs
- Territorial coordination + strong local motivation (leader or STKH)
- ...

Weaknesses

- No framework = lack of national/regional strategy
- Voluntary tool = lack of local initiatives
- Constant efforts on the ground to ensure the empowerment of the stakeholders and success of the approach
- Exchange and share territorial practices and experiences
- Territorial coordination of the local initiatives,
- Time-consuming to empower the STKH, the public...

7

Encourage the territorial approaches

Improve dialogue

- Vertical cooperation with the public authorities
- Be encouraged by authorities - Facilitate Dialogue process,
- Aware public authorities, district authorities, stakeholders to the concept
- Ongoing Communication for mobilization
- Territorial Coordinator, facilitator

Define a framework and a procedure

- Design priority area
- Identify the STKH which should participate
- Identify the local leadership
- Involve STKH from the start, Share stakes, diagnosis, issues of the territory
- Build a Triptych : elected leader / territorial coordinator, facilitator / host
- Evaluation of the efficiency of the local plan

Encourage more transversality

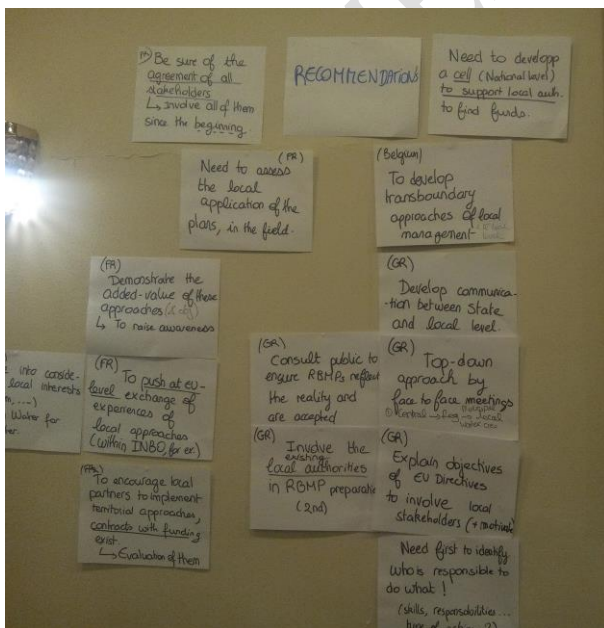
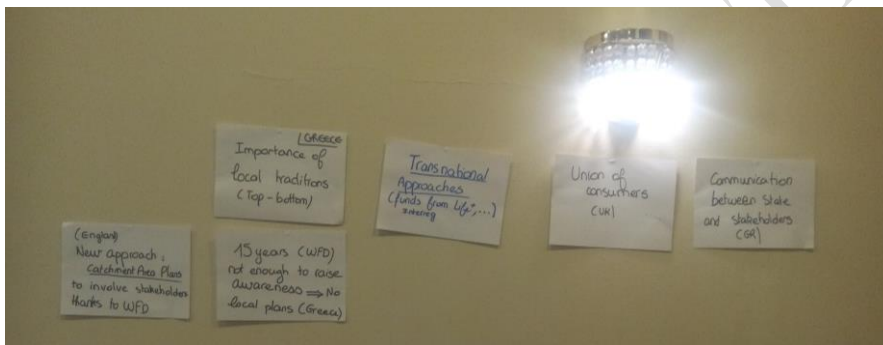
- Encourage contracts/technical and financial cooperation
- Create local water committees with all transectorial STKH
- Create cooperation to find financing for the projects

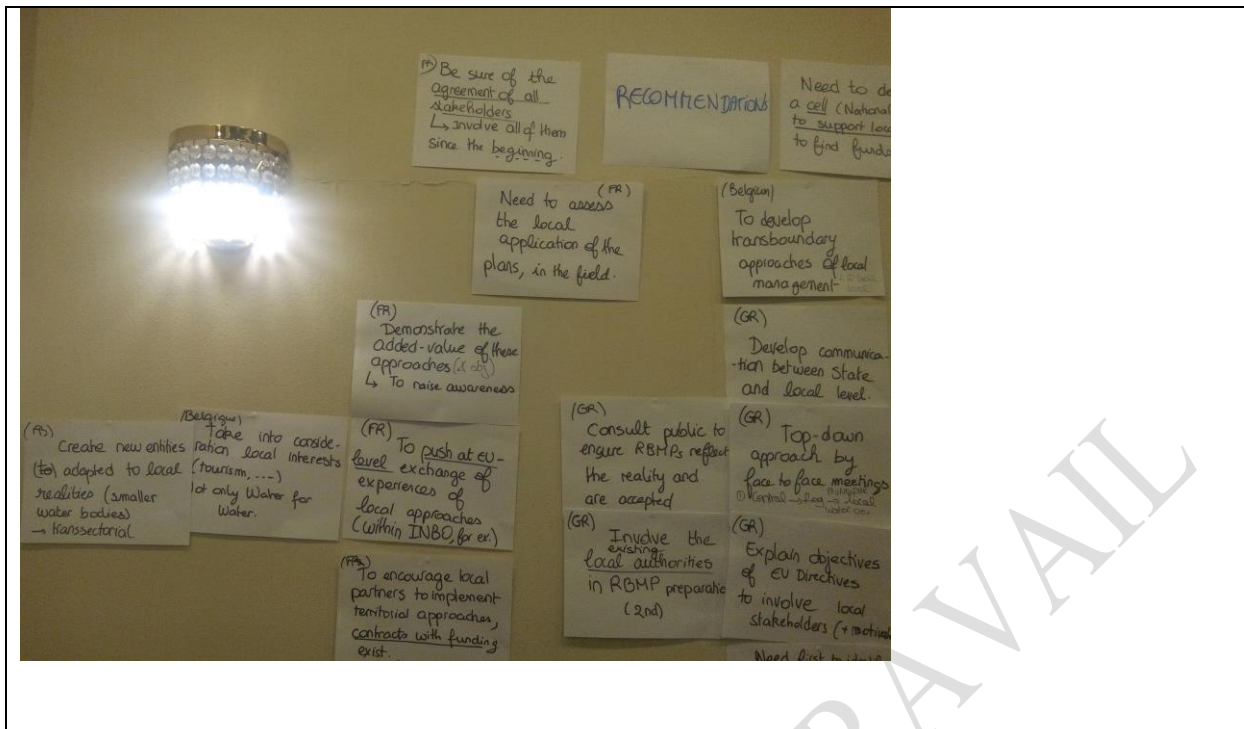
Develop demonstration and network

- Demonstrate the added value of the new level (sub-river basin level),
- Exchange practices and experiences by territorial approaches (network of local basin management organizations)
- Experiment transboundary river basin approach (better coherence at local level)

8

Discussions :





Photos de l'évènement parallèle :





Annexe 2 - Déclaration finale de la conférence Euro-RIOB de Thessalonique

(page suivante)

DOCUMENT DE TRAVAIL



**RESEAU INTERNATIONAL DES ORGANISMES DE BASSIN
INTERNATIONAL NETWORK OF BASIN ORGANIZATIONS
RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA**



**13^{ème} CONFERENCE INTERNATIONALE « EURO RIOB 2015 »
SUR L'APPLICATION DES DIRECTIVES EUROPEENNES
SUR L'EAU**

**Thessalonique, Grèce
21 - 24 octobre 2015**

« DECLARATION Euro-RIOB DE THESSALONIQUE »

Version finale

La 13^{ème} conférence du groupe « EURO-RIOB » qui s'est tenue à Thessalonique, en Grèce, du 21 au 24 octobre 2015, à l'invitation du Ministère Grec de la reconstruction de la production, de l'environnement et de l'énergie, Secrétariat spécial de l'eau, a rassemblé 193 participants représentant des administrations nationales et des organismes de bassin ainsi que d'ONG, d'entreprises, d'organisations internationales et régionales, venus de 32 Pays (liste des pays en annexe).

Créé en 2003 à Valence en Espagne au sein du RIOB, le Groupe « EURO-RIOB » des organismes de bassin européens pour l'application de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE - 2000/60/CE) vise à enrichir la mise en œuvre des politiques de l'eau en Europe, notamment par la voie de la Stratégie Commune de Mise en Œuvre (CIS – Common Implementation Strategy) à partir de son expérience concrète du terrain. Le groupe « EURO-RIOB » appuie les Pays Candidats et à diffuser les principes et outils des directives européennes liées à l'eau, en particulier vers les pays partenaires voisins de l'UE, dans les Balkans, en Europe Orientale, Caucase et Asie Centrale et en Méditerranée.

Dans ce cadre et au sein du RIOB, le Réseau des Organismes de Bassin d'Europe Centrale et Orientale (CEENBO), le Réseau Méditerranéen des Organismes de Bassin (REMOB), et le nouveau Réseau des Organismes de Bassin d'Europe Orientale, du Caucase et d'Asie Centrale (EECCA – NBO), facilitent au niveau de chacune de leurs régions les échanges d'expériences et les débats sur la gestion par bassin dans un contexte européen élargi.

Le groupe « EURO-RIOB » tient des assemblées plénières annuelles : Valence (Espagne) en 2003, Cracovie (Pologne) en 2004, Namur (Belgique) en 2005, Megève (France) en

2006, Rome (Italie) en 2007, Sibiu (Roumanie) en 2008, Stockholm (Suède) en 2009, Megève (France) en 2010, Porto (Portugal) en 2011, Istanbul (Turquie) en 2012, Plovdiv (Bulgarie) en 2013, et Bucarest (Roumanie) en 2014.

Dans la prolongation du « Blueprint » de la Commission Européenne, les travaux de la 13^{ème} conférence internationale « EURO – RIOB 2015 » à Thessalonique se sont déroulés autour de quatre tables rondes dédiées à l'actualité de la mise en œuvre pratique de la DCE et des autres directives européennes relatives à l'eau. Elles ont permis de débattre des enjeux suivants :

- Les mesures d'adaptation aux effets du changement climatique, la composante « eau » dans la COP 21 à Paris 2015, la préparation des 2^{èmes} plans de gestion de la Directive Cadre Européenne (2016 – 2021);
- La gouvernance de l'eau dans les bassins transfrontaliers ;
- Le financement de la politique de l'eau et les analyses économiques ;
- Les processus locaux pour l'application des directives (affluents, aquifères, baies, ...), la participation des acteurs locaux (autorités locales, agriculteurs, industriels, secteur hydro-électricité, pêcheurs, voies navigables, aquaculteurs, ONG, etc.), et l'implication du public.

Il convient de rappeler que pour les membres du RIOB, le terme « bassin » recouvre les bassins de rivières, de lacs et d'aquifères, locaux, nationaux et transfrontaliers.

30 communications ont été présentées au cours de la conférence et ont donné lieu à débat.

Préalablement à la conférence EURORIOB s'est tenu un atelier préparatoire qui a permis d'échanger sur les pratiques des différents Etats-Membres, de mettre en évidence les bénéfices multiples des actions entreprises et de préparer des recommandations sur les modalités de mise en œuvre de la politique de l'eau en Europe. Les conclusions de l'atelier ont été présentées en séance plénière. L'atelier, organisé avec l'appui de l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA, France) fera ultérieurement l'objet d'une publication.

- **Table ronde n°1 : Les mesures d'adaptation aux effets du changement climatique – volet « eau » de la COP21 de Paris 2015, préparation des 2^{èmes} Plans de Gestion de la DCE (2016 – 2021), Intégration des problèmes de gestion quantitative ; Meilleure intégration avec les autres directives de l'UE (Directives Inondations et Stratégie Marine) et avec les politiques sectorielles de l'UE, approche multisectorielle à l'échelle des bassins, mesures de rétention naturelle des eaux, dialogue et instances de dialogue entre les communautés d'acteurs ...**

Conscients de l'importance des effets du changement climatique sur les ressources en eau, les participants considèrent que des efforts et des moyens doivent être engagés pour que les mesures d'adaptation aux effets du changement climatique soient rapidement élaborées au niveau des bassins nationaux et transfrontaliers.

Lors de la préparation des 2^{èmes} plans de gestion (2016 – 2021) et programmes de mesures, les gestionnaires ont commencé à introduire des actions en lien avec le changement climatique. Mais il convient d'ores et déjà de s'engager dans la préparation des 3^{èmes} cycles et de faire en sorte que les mesures d'adaptation soient pensées en même temps que s'élabore le plan de gestion de bassin. Pour éviter toute redondance ou incohérence, ces mesures d'adaptation doivent faire partie des plans de gestion de bassin tels que prévus par la DCE.

De plus, une meilleure intégration avec les autres directives de l'UE notamment la directive gestion du risque inondation et la directive stratégie marine est à rechercher, tout particulièrement lors de la définition des mesures d'adaptation au changement climatique. C'est particulièrement le cas pour la préparation des Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) dans les zones identifiées comme étant soumises à un risque d'inondation potentiellement significatif. Ces PGRI doivent à la fois être coordonnés et synchronisés avec les Plans de Gestion de Bassin et être coordonnés entre eux au sein d'un même bassin, ce qui nécessite, dans le cas des bassins transfrontaliers, un effort particulier de coordination entre les Etats Membres, et, quand le bassin dépasse le territoire de l'UE, une approche conjointe avec les pays voisins de l'UE.

L'approche multisectorielle doit aussi s'entendre avec l'ensemble des secteurs économiques ayant un impact sur les territoires concernés. Les politiques sectorielles (énergie, agriculture, urbanisme, ...) et les mesures d'adaptation qui les concernent doivent aussi être intégrées et mises en cohérence avec le volet adaptation du plan.

Lors de la vingt-et-unième Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21) organisée du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris, une journée spécifique dédiée à la problématique « eau et changement climatique » aura lieu le 2 décembre. Elle permettra de faire avancer les échanges en matière d'adaptation au changement climatique dans les bassins et sera le lieu pour promouvoir le Pacte lancé à l'initiative du RIOB, intitulé « Engagements pour l'adaptation aux effets du changement climatique dans les bassins des fleuves, des lacs et des aquifères ». Ce pacte a donné lieu à de nombreux échanges au sein du réseau RIOB et avec ses partenaires depuis juin 2015.

Les membres de l'EURO-RIOB soulignent le grand nombre d'expériences engagées dans les bassins pour une adaptation au changement climatique. La publication « L'eau et l'adaptation au changement climatique dans les bassins transfrontaliers : Leçons à retenir et bonnes pratiques » produite par la CEE-ONU et le RIOB et lancée lors du 7^{ème} Forum Mondial de l'Eau recense et développe ces expériences positives qu'il conviendrait de diffuser plus largement notamment au sein de l'UE et dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE. Les possibilités de transfert de ces bonnes pratiques d'un territoire à l'autre doivent être étudiées et promues par les acteurs publics et privés dans le cadre d'actions multi-partenariales et transfrontalières.

Ils rappellent qu'une gestion plus intégrée au niveau des bassins versants est nécessaire pour mettre en œuvre les mesures adoptées et faire face aux multiples pressions dont celles induites par le changement climatique.

Ils soulignent par ailleurs l'importance de renforcer les processus d'acquisition et de valorisation des données nécessaires et réitèrent leur recommandation de renforcer l'échange d'expérience entre pays européens sur ces aspects de gestion intégrée des données.

Les Mesures de Rétention Naturelle des Eaux (Natural Water Retention Measures, NWRM) ont pour but d'améliorer l'état des eaux selon une approche multi fonctionnelle qui couvre les aspects hydrogéologiques, hydromorphologiques de pollutions diffuses, mais aussi hydrologiques de gestion des étiages et des inondations. En introduisant un changement d'approche, les NWRM et plus largement toutes les infrastructures vertes, doivent conduire à une plus grande résilience des milieux. Elles sont donc bien des mesures d'adaptation à part entière. La plateforme européenne mise en ligne avec le projet NWRM, en permettant le partage d'expériences déjà mené et en favorisant la structuration de l'information devrait aider au transfert de bonnes pratiques entre acteurs mais aussi au financement de ces mesures en fournissant un cadre reconnu. La conférence de l'EURO RIOB représente une opportunité d'informer et de mobiliser les autorités et gestionnaires de bassin sur la problématique de la restauration et la rétention de l'eau par des moyens naturels, pour l'intégrer dans les plans d'adaptation et faire des NWRM des mesures d'adaptation à part entière.

- **Table ronde N° 2 : Gouvernance de l'eau dans les bassins transfrontaliers :**
Districts Internationaux; rôle et moyens des Commissions Internationales ; accords et conventions bi et multilatéraux ; mise en œuvre des principes et des outils de la DCE et de la Directive Inondation dans les pays de la zone de voisinage de l'UE, riverains des bassins transfrontaliers...

La Convention sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation adoptée par les Nations Unies en 1997 est entrée en application le 17 août 2014. La convention de 1997 cherche à assurer le développement, la conservation, la gestion et la protection des fleuves internationaux et à promouvoir leur utilisation optimale. Avec la Convention Eau de la CEE ONU (1992) et la Convention de 1997, les instances internationales et les nations disposent d'un solide cadre de coopération internationale pour les bassins transfrontaliers.

Il convient de rappeler que les deux conventions abordent différents aspects des eaux transfrontalières : par exemple, la Convention 1997 détaille les facteurs d'une utilisation équitable et raisonnable des ressources en eau quand la Convention 1992 prescrit le contenu des accords internationaux et des activités à mener conjointement. Elles fournissent aussi des éléments cruciaux pour améliorer la gouvernance de l'eau dans les bassins transfrontaliers.

Les membres de l'EURO RIOB rappellent leur attachement à voir une application effective de ces conventions internationales pour une meilleure gouvernance et gestion des eaux internationales. Constatant que 60 % du territoire de l'UE est situé dans des bassins transfrontaliers, les participants soulignent que les Commissions internationales ont une place déterminante dans la mise en œuvre des directives de l'UE, même au-delà des frontières de l'UE et appellent à renforcer le soutien à ces Commissions des districts transfrontaliers.

La gouvernance de l'eau dans les bassins transfrontaliers doit encore être améliorée, en particulier pour la bonne gestion de l'eau dans les districts internationaux créés en l'application de la DCE. Outre la DCE, cette gouvernance plus efficace doit permettre une mise en œuvre coordonnée de la Directive Inondation et de la Directive Cadre sur la Stratégie Milieux Marins, dans les bassins transfrontaliers et les régions marines, y compris dans ceux qui sont partagés avec des pays riverains non membres de l'UE ou de l'EEE.

Cela suppose de conclure des accords de coopération entre Pays riverains ou de s'appuyer sur des Commissions déjà établies pour créer les conditions d'une gouvernance adaptée, établie sur la base de l'instauration d'une confiance mutuelle, d'une compréhension commune des problèmes du bassin fondée sur des données et analyses précises, accessibles et partagées et avec une implication des acteurs. Le rôle et les moyens des Commissions internationales des fleuves transfrontaliers doivent être renforcés autant que de besoin pour permettre une application efficace de la DCE et des Directives « filles » dans les pays concernés ou associer dans une perspective commune d'atteinte du bon état des eaux les pays non membres de l'Union européenne ou de l'EEE.

Les travaux réalisés au sein de l'Initiative pour la Gouvernance de l'eau de l'OCDE en particulier ceux conduits par le RIOB et l'UNESCO peuvent aussi alimenter les progrès dans la gouvernance des bassins nationaux et transfrontaliers au sein de l'UE et au-delà notamment dans les pays voisins de l'UE.

- **Table ronde N° 3 : Le financement de la politique de l'eau et l'analyse économique**, mise en œuvre et financement des Programmes de Mesures, mobilisation des financements notamment accès aux fonds structurels européens ; principe de recouvrement des coûts ; analyse économique pour déterminer les combinaisons de mesures ayant le meilleur rapport coût-efficacité,...

Le financement des Programmes de mesures pour la mise en œuvre effective de la DCE et des directives « filles » demeure une préoccupation pour les gestionnaires du domaine de l'eau de l'Union Européenne.

Les participants soulignent l'importance de l'octroi de financements adéquats pour atteindre les objectifs de la DCE et s'assurer de son efficacité et de sa cohérence avec les autres directives européennes.

La recherche de sources de financement doit être guidée par le principe pollueur/payeur de la DCE et reposer sur des mécanismes de recouvrement des coûts. Ces principes doivent être mis en place et confortés partout où cela est nécessaire.

Les membres de l'EURO-RIOB rappellent l'intérêt de s'assurer que les 2^{ème} et 3^{ème} RBMP soient établis sur la base d'une analyse économique plus exhaustive des pressions sur les ressources en eau et d'une quantification adéquate des coûts et impacts des mesures nécessaires pour se conformer aux objectifs de la DCE.

Cette analyse économique doit permettre de déterminer les combinaisons de mesures qui auront le meilleur rapport coût – efficacité. Dans ce but, des méthodologies claires et transparentes devraient être établies, tout comme le renforcement de la recherche économique pour mieux connaître le coût de l'inaction, notamment de la non application de la DCE, les coûts disproportionnés et l'analyse coûts / bénéfiques. Cela vaut aussi pour la recherche juridique afin de trouver de nouvelles réponses institutionnelles multi partenariales public / privé, pour la mise en œuvre concrète et rapide des maitrises d'ouvrage locales. De même, il convient de poursuivre l'effort dans l'amélioration des connaissances communes et dans la mise en place d'un guide pratique dans le cadre de la CIS.

Une meilleure compréhension des phénomènes environnementaux et climatiques d'une complexité infinie et des impacts de l'homme sur son environnement (et en particulier les ressources en eau) passe par un investissement de long terme et coordonné en matière de recherche, développement et innovations tant technologiques que sociales. Ceci permettra de trouver des solutions en matière d'adaptation aux besoins croissants de nos sociétés et de l'économie, aux changements futurs qu'ils se produisent aux échelles locales ou globales, tout en préservant les services écosystémiques qui sont vitaux pour l'existence et le bien-être des populations. Ceci devra permettre le changement de paradigme (réutilisation de l'eau, assainissement décentralisé, etc.) rendu nécessaire par ces nouveaux challenges.

Les participants soulignent la nécessité d'agir au niveau européen, au niveau des états et au niveau des bassins pour amplifier la mise en cohérence des objectifs environnementaux, des politiques et pratiques sectorielles, en particulier du secteur agricole.

Un effort doit être déployé pour que les financements disponibles au niveau européen, notamment les fonds structurels, et à d'autres niveaux (tant au niveau de la recherche et innovation que de la mise en œuvre des politiques ad hoc) trouvent une plus large utilisation dans le cadre des mesures relatives à la gestion des ressources en eau. La combinaison et l'intégration de différentes sources de financement contribueraient à améliorer la mise en œuvre des mesures induites par les plans de gestion de bassin.

L'UE et les états membres doivent aussi maintenir un haut niveau d'appui financier pour la solidarité avec les pays du sud et les pays voisins de l'UE, pour favoriser l'amélioration de la gouvernance dans les bassins partagés avec les Etats Membres et soutenir le développement de financements solidaires pour l'accès à l'eau comme à l'assainissement

indispensable tant pour des raisons de santé publique que pour éviter la dégradation de la qualité des eaux.

- **Table ronde N°4 : Les procédures territoriales d'application des Directives (affluents, aquifères, baies) et la participation des acteurs locaux**
Autorités locales, agriculteurs, industriels, énergéticiens, transporteurs fluviaux, pêcheurs et aquaculteurs, ONGs....) ; l'implication du grand public,...

Les participants rappellent que l'implication des acteurs et du public est cruciale pour l'amélioration de la gestion des ressources en eau et que leur information et leur participation dans les processus de décision dès l'amont doivent être encore développées pour une plus grande appropriation des mesures et des actions contenues dans les plans de gestion.

L'appropriation par tous les usagers des politiques liées à l'eau et des mesures qui en découlent est un passage incontournable pour progresser et gagner en efficacité.

L'accès du public aux résultats de la surveillance et aux connaissances sur l'eau et les milieux aquatiques facilite cette appropriation, et par conséquent, améliore l'efficacité des actions. Cela renvoie non seulement à la mise en place d'instances décisionnelles ou consultatives à différentes échelles territoriales, mais également à la représentation des différents usagers ou catégories d'usagers. Ces éléments sont essentiels dans le cadre de la participation du public pour renforcer la compréhension des défis à venir et des efforts nécessaires.

Les participants à la Conférence EURO RIOB soulignent l'importance d'un meilleur engagement avec les communautés locales dans les projets qui concernent la gestion des ressources en eau. L'implication des communautés locales doit être développée par le biais d'exercices participatifs qui les introduisent à la démarche plus globale par des exercices participatifs qui les introduisent à la démarche plus globale en les confrontant dans un premier temps à des problématiques les concernant directement. Cette progressivité vise à mettre autour de la table l'ensemble des acteurs locaux (décideurs, autorités locales et le public en général).

L'application des mesures est, dans bon nombre de pays, de la responsabilité de maîtres d'ouvrage locaux, publics ou privés. Il est donc indispensable de s'assurer de leur participation active dans les processus nationaux de mise en œuvre de la DCE, à l'amont, et dans la construction des programmes de mesures.

L'appropriation par tous les usagers, des politiques liées à l'eau et des mesures qui en découlent est un passage incontournable pour progresser et gagner en efficacité. L'accès du public aux résultats de la surveillance et aux connaissances sur l'eau et les milieux aquatiques facilite cette appropriation, et améliore l'efficacité des actions. Ces éléments sont essentiels dans le cadre de la participation du public pour renforcer la compréhension des défis à venir et des efforts nécessaires.

Si les efforts entrepris au cours du premier cycle de la DCE ont principalement visé à répondre aux obligations de la DCE, désormais, l'accent doit être mis davantage sur l'exploitation et l'utilisation rationnelle des connaissances produites et sur leur large diffusion et leur appropriation par les décideurs et le grand public, aux échelles appropriées, sans oublier l'échelle territoriale locale.

Au-delà de la pratique de fourniture aux acteurs locaux et au public des résultats issus des réseaux de surveillance, il faut envisager des plans de formation et de partage d'expériences multi acteurs au sein des bassins, l'utilisation d'outils d'interprétation amenant à mieux communiquer avec les décideurs et le grand public à l'échelle locale. Le programme de

surveillance pourra être un outil de communication en soi s'il est basé sur des méthodes normalisées permettant d'améliorer la compréhension, la comparaison et l'utilisation des informations.

Cette problématique doit être vue en mettant l'accent sur l'intégration des problèmes quantitatifs, l'adaptation au changement climatique, la coordination entre les directives de l'Union Européenne (eau, inondation, stratégie milieu marin, habitat, faune et flore) et le lien avec les politiques sectorielles (agriculture, énergie, navigation, urbanisation, forêt, environnement ...).

En outre, 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 enjeux 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. Par exemple, en changeant de perspectives (en ayant une vision territoriale), il est ...plus facile de répondre aux nouvelles orientations européennes en matière d'éco-ingénierie (telles que les mesures naturelles de rétention d'eau).

Dans ce sens, le développement de comités/commissions de rivière composés des différentes parties prenantes (élus, usagers, Etat), que leur participation soit volontaire, souple, non formalisé ou institutionnalisé et réglementé doit être fermement encouragé. Les acteurs locaux ainsi réunis définissent les objectifs de gestion de l'eau partagés et les moyens de les atteindre.

Le succès de ces démarches s'appuie sur un trinôme d'acteurs : un leader local dynamique qui mobilise les acteurs locaux dès le démarrage de la démarche, un animateur territorial, une structure porteuse locale qui porte la stratégie du projet et met en œuvre les orientations; cette structure peut être une association, une organisation non gouvernementale, une collectivité territoriale, un syndicat ou un parc naturel régional ... Il est recommandé d'encourager préférentiellement les actions menées dans ce cadre. Les démarches territoriales constituent une courroie de transmission entre le niveau local, le niveau du district hydrographique et de l'Etat et un outil d'appropriation de l'espace par les acteurs locaux favorisant les conditions de l'action.

Il est recommandé que soit réalisées des opérations de démonstration de leur valeur ajoutée pour encourager la mise en œuvre de telles démarches, y compris la création d'un lieu d'échanges des pratiques et expériences notamment dans le cadre d'un réseau européen des organismes de bassin porteurs de démarches territoriales. Dans ce cadre, des démarches territoriales transfrontalières doivent permettre d'assurer la cohérence des actions de part et d'autres des frontières.

Le diagnostic socio-économique préalable du territoire permet de s'assurer que tous les intérêts seront représentés dans les instances de décision du plan de gestion local. L'évaluation de ces plans est à encourager.

Le partage et l'harmonisation des informations, notamment les informations spatiales, doit dépasser le cadre du territoire de l'UE et concerner tous les pays riverains d'un même bassin transfrontalier, favorisant ainsi l'émergence d'une coordination dans le développement des plans de gestion bassin dans les bassins transfrontaliers.

La conférence « EURO – RIOB 2015 » constitue une nouvelle étape importante non seulement pour faire le bilan de l'application du premier cycle de Plan de Gestion de Bassin 2010 - 2015, mais aussi pour formuler des propositions afin d'améliorer la mise en œuvre de la DCE et des directives associées et prendre mieux en compte la dimension du changement climatique au cours des prochains cycles, en particulier pour la période 2016 – 2021.

Tout en se réjouissant des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la DCE, comme annoncé par le Directeur de la DG Environnement lors de son intervention dans la conférence, les membres de l'EURO-RIOB considèrent que les efforts dans l'application des mesures doivent être accrus pour que la totalité des masses d'eau atteignent le « Bon statut » dans un délai raisonnable.

Pour les progrès futurs, ils soulignent la grande nécessité d'avoir une meilleure coordination entre la politique de l'eau européenne et les autres politiques économiques et sectorielles de l'UE, comme la PAC, la politique relative aux transports transnationaux ou celle des énergies renouvelables.

Les recommandations ont aussi nourri les travaux préparatoires de la COP 21 qui abordera la question du changement climatique et des ressources en eau lors d'une journée spécifique.

L'ensemble des participants à la conférence s'est réjoui de l'adoption d'un objectif de développement durable (ODD 6) relatif à l'accès de tous à l'eau, à l'assainissement et à la gestion durable des ressources en eau et chacun exprime sa volonté d'agir pour la mise en œuvre de cet objectif ambitieux.

Les participants remercient la Roumanie et en particulier Madame Daniela RADULESCU (Roumanie), pour avoir assuré avec détermination et succès la présidence du groupe EURO-RIOB au cours de l'année 2014 / 2015.

Le Professeur Jacques GANOULIS, Secrétaire Spécial pour l'Eau au Ministère de l'Environnement et de l'Energie de Grèce a été élu Président du groupe EURO –RIOB pour l'année à venir, jusqu'à la prochaine conférence en 2016.

Les délégués ont confirmé avec reconnaissance la proposition des Autorités françaises d'organiser en France la conférence « EURO-RIOB » 2016 » à Lourdes. Ils ont également décidé de tenir la conférence « EURO-RIOB » en 2017 à Dublin en Irlande.

Les délégués remercient les Autorités Grecques pour leur excellent accueil et pour la parfaite organisation de cette 13^{ème} Conférence.

APPROUVE À THESSALONIQUE LE 24 NOVEMBRE 2015

La Déclaration finale, les photos et toutes les présentations sont publiées sur le site Internet : www.riob.org



Annexe 3 : Synthèse Etude OIEau 2014 « SAGE en France : quels outils dans les autres pays européens ? Etude de cas de 9 pays »

(A part)

DOCUMENT DE TRAVAIL