



HAL
open science

En quoi la sécurité hydrique des territoires de montagne français dépend elle de la gouvernance territoriale et notamment des rapports du management territorial stratégique

Virginie Hamoneau

► To cite this version:

Virginie Hamoneau. En quoi la sécurité hydrique des territoires de montagne français dépend elle de la gouvernance territoriale et notamment des rapports du management territorial stratégique. *Gestion et management*. 2024. dumas-04774553

HAL Id: dumas-04774553

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04774553v1>

Submitted on 8 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

MÉMOIRE DE RECHERCHE

Master II Sécurité et Management des Territoires (SMT)

Directrice de mémoire : Gillian ORIOL

Doctorante en science de gestion et attachée d'enseignement
et de recherches en management public au sein de l'AMU

EN QUOI LA SÉCURITÉ HYDRIQUE
DES TERRITOIRES DE MONTAGNE FRANÇAIS
DÉPEND-ELLE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE
ET NOTAMMENT DES RAPPORTS
DU MANAGEMENT TERRITORIAL STRATÉGIQUE ?

Virginie HAMONEAU (virginie.hamoneau@sdis74.fr)
Année 2023-2024

« L'eau est une impossibilité scientifique.

L'eau ne résout rien mais rend tout possible. »

Wilfried Hacheney, physicien allemand et chercheur sur l'eau

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Madame Gillian Oriol, directrice de mémoire, pour la qualité de ses conseils et sa grande disponibilité.

Je suis également très reconnaissante envers l'ensemble des acteurs de l'eau avec lesquels j'ai pu m'entretenir et qui ont bien voulu me consacrer un peu de leurs temps. Ces échanges fructueux m'ont permis d'enrichir la qualité de ce document.

Mes remerciements également à ma hiérarchie qui m'a accordé l'accès à cette formation et financé cette dernière.

Mes vifs remerciements à mes proches, et plus spécialement à mon mari et à ma fille pour leur patience, leur bienveillance et leur encouragement durant cette année universitaire et plus particulièrement durant l'écriture de ce mémoire.

TABLE DES ABRÉVIATIONS ET SIGLES

| | |
|---------|--|
| ANCT | Agence nationale de la cohésion des territoires |
| CASH | Comité d'anticipation et de suivi hydrologique |
| CESE | Conseil économique social et environnemental |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CLE | Commission locale de l'eau |
| CNCUE | Conciliateur national des conflits d'usage de l'eau |
| CNE | Comité national de l'eau |
| CODERST | Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques |
| DDT | Direction départementale des territoires |
| DDPP | Direction départementale de la protection des populations |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| EPTB | Établissement public de bassin |
| EPAGE | Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux |
| EVP | Étude volumes prélevables |
| GIEC | Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat |
| IGA | Inspection générale de l'Administration |
| INRAE | Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement |
| MISEN | Mission interservices de l'eau et de la nature |
| OFB | Office français de la biodiversité |
| ONF RTM | Office national des forêts service de restauration des terrains de montagne |
| ONU | Organisation des nations unies |
| PAR | Plan annuel de répartition |
| PGRE | Plan de gestion de la ressource en eau |
| PTGE | Projet de territoire pour la gestion de l'eau |
| RPGS | Rapport sur le prix et la qualité du service |
| SAGE | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux |
| SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| SEA74 | Société d'économie alpestre de Haute-Savoie |
| SILA | Syndicat mixte du lac d'Annecy |
| SM3A | Syndicat mixte Aménagement de l'Arve et de ses affluents |
| ZRE | Zone de répartition des eaux |

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I LA SÉCURITÉ HYDRIQUE FORTEMENT DÉPENDANTE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE | 10 |
| A L'eau, ressource naturelle devenue richesse : du bien commun au conflit d'usages ou la dimension évolutive de l'environnement et des modes de gestion | 10 |
| B Dynamique des acteurs en matière de gestion de l'eau et formes de la gouvernance territoriale de l'eau | 16 |
| II LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'EAU EN TERRITOIRE DE MONTAGNE : LA COGESTION, RÉSULTANTE DU PROCESSUS DE PARTAGE DE POUVOIR, GARANTIE PARTIELLE DE LA SÉCURITÉ HYDRIQUE | 33 |
| A De la théorie à la réalité, cas d'espèce en Haute-Savoie | 33 |
| B Analyse et discussion des résultats : Une gouvernance territoriale oscillant entre coordination, coopération et collaboration souffrant d'un trop faible engagement citoyen et politique | 36 |
| III DISCUSSIONS ET PRÉCONISATIONS AUTOUR DE LA SÉCURITÉ HYDRIQUE DANS LES TERRITOIRES DE MONTAGNE ET LE RÔLE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN LA MATIÈRE | 42 |
| A Discussions autour de la problématique | 42 |
| B Quelques préconisations et limites de l'étude | 44 |
| CONCLUSION | 49 |

INTRODUCTION

La question de la gestion de la ressource en eau est un sujet éminemment politique, particulièrement ancien et complexe du fait même de la nature de l'eau.

Les philosophes présocratiques de la nature, représentés par « l'école de Milet », en Asie mineure et notamment Thalès (env. 625-545 av JC) estimaient que l'eau se trouve à l'origine de toute chose. L'eau de Thalès constitue, selon la formule de Hegel, une « universalité sensible ».

Parce que l'eau est un élément essentiel à la vie et au développement des sociétés, elle a été érigée en 2022 par le droit français « patrimoine commun de la Nation ». Ainsi l'article L 210-1 du Code de l'environnement dispose que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. »

L'eau ne connaît pas les frontières : le territoire de gestion de cette ressource ne correspond pas aux répartitions administratives, qu'elles soient nationales ou internationales. La gestion de l'eau constitue donc un défi pour l'action publique et impose donc la détermination de modalités de régulation d'une ressource qui dépasse le cadre local en raison de l'intérêt national voire international de sa gestion. De plus, la transformation des modes de consommation et de production a fait évoluer de manière manifeste la place de cette ressource dans le système économique et social (développement du tourisme, accroissement démographique, intensification de l'agriculture, nouveaux besoins énergétiques) entraînant ainsi à la fois la multiplication des fonctions économiques de la ressource et l'émergence de nouvelles relations vis-à-vis de la ressource. (Iratxe Calvo-Mendieta)¹.

Selon l'UNESCO, plus de 2 milliards d'hommes n'ont pas d'accès à l'eau et la population urbaine mondiale confrontée au manque d'eau devrait doubler, passant de 930 millions en 2016 à 1,7 à 2,4 milliards de personnes en 2050, soit un tiers à près de la moitié de la population urbaine mondiale en 2050. En parallèle, la demande devrait continuer à croître d'environ 1 % par an d'ici à 2050, sous l'effet conjugué de la croissance démographique, du développement socio-économique et de l'évolution des modes de consommation.

Dès 2010, l'Assemblée générale de l'organisation des Nations Unies (ONU) a intégré cette problématique en reconnaissant le droit de chaque être humain à avoir accès à suffisamment d'eau et

¹ *Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais (pp.204-241) Edition : Presses Universitaires du Septentrion Chapitre : Acteurs de l'eau et gouvernance de l'eau ? Editeurs : SCARWELL HJ, KERGOMARD C., LAGANIER R.*

de qualité pour ses usages personnels et domestiques. En mars 2023, soit plus de quarante ans après la première conférence sur l'eau, tenue à Mar del Plata, la seconde conférence des Nations Unies sur l'eau, organisée à New York, s'est conclue par l'adoption du programme d'actions pour l'eau contenant plus de 700 engagements visant à favoriser la transformation vers un monde où l'eau est en sécurité. L'Union européenne (UE), quant à elle, s'est engagée à soutenir l'accès de 70 millions de personnes à une source d'eau potable améliorée et/ou à des installations sanitaires d'ici 2030².

Au plan national, les modes de régulation de la gestion de la ressource hydrique ont fait l'objet depuis deux ans de nombreuses critiques par les plus hautes autorités de l'État : rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Inspection générale de l'Administration (IGA) en mars 2022³, rapport du Sénat en novembre 2022⁴, rapport de la Cour des Comptes en mars 2023⁵, avis du Conseil économique, social et environnemental en avril 2023⁶, étude de l'Agence nationale de la cohésion des territoires en octobre 2023⁷ et rapport d'information de l'Assemblée Nationale relatif à l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique en janvier 2024⁸, confirmant l'attention toute particulière portée par les Autorités à la question de la gouvernance de l'eau.

En mars 2023, la seconde édition des Assises de l'Eau, coorganisée par l'État et les départements, s'est conclue par la mise en œuvre d'un plan Eau, plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau. Composé de 53 mesures, le plan a pour objectif de garantir de l'eau de qualité pour tous tout en préservant les écosystèmes. Les principaux axes imposent d'organiser la sobriété des usages de l'eau pour tous les acteurs, d'optimiser la disponibilité de la ressource, de préserver la qualité de l'eau et de restaurer des écosystèmes sains et fonctionnels, de mettre en place des moyens permettant l'atteinte des ambitions et enfin d'assurer une meilleure réponse aux crises de sécheresse. Aussi une proposition de loi présentée par le Sénateur Hingray visant à la mise en place d'un conciliateur national des conflits d'usage de l'eau (CNCUE) a été déposée en juin 2023 et renvoyée à la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

² Article sur le site internet de la caisse des dépôts et des consignations (3 mai 2023)

³ Rapport conjoint CGEDD n°013891-01 et IGA n° 21037-R « L'organisation territoriale de l'État en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce. Scénarios d'évolution pour une politique publique mieux intégrée » (mars 2022)

⁴ Rapport d'information du Sénat sur l'avenir de l'eau n° 142 (2022-2023) (24 novembre 2022)

⁵ Rapport de la Cour des Comptes relatif à la gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, rapport public annuel (mars 2023)

⁶ Avis du Conseil économique social et environnemental (CÉSE) Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ? (avril 2023)

⁷ Etude de l'ANCT relative aux changements climatiques en montagne : relever le défi de l'adaptation dans la gestion de l'eau et du tourisme, regards croisés sur les pratiques et les politiques en Europe (octobre 2023)

⁸ Rapport de la mission d'information de la commission du développement durable et aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale relative à l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique (janvier 2024)

Enfin, une nouvelle instruction en date du 14 décembre 2023 vient préciser les modalités de gestion quantitative de la ressource en eau.⁹

Si la question de la gestion de l'eau est un sujet de préoccupation majeure au plan national, elle l'est encore d'avantage au sein des territoires de montagne. En effet, 25% du territoire national métropolitain est couvert par la montagne¹⁰. Or, du fait du changement climatique en France, il est constaté une augmentation de la température de 1,8 degrés à 2,1 degrés depuis 1950¹¹. Les territoires de montagne, sentinelles du climat, sont d'avantage touchés par les effets du changement climatique et par la même, soumis à une tension croissante sur la gestion des ressources en eau générant des conflits d'usage. La demande d'eau annuelle augmente sous l'effet du changement climatique tandis que les ressources en eau diminuent. En montagne, les études font état d'une baisse des précipitations en été avec un risque accru de sécheresses, d'un maintien des précipitations en hiver mais sous forme de pluie en dessous de 2000 m, et de la fonte généralisée des glaciers associés¹². Avec la diminution de l'enneigement (la neige stocke l'eau pendant l'hiver, l'eau est rendue disponible au printemps lors de la fonte), se pose la question de la disponibilité de la ressource hydrique. Les enjeux des territoires de montagne en matière de ressource en eau sont ainsi majeurs : faire face à une augmentation de la consommation en eau dans un contexte de diminution de la quantité disponible, avec des incidences sur le tourisme d'hiver et d'été et des risques de conflits d'usage entre acteurs. Une étude de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANC) datant de 2023 fait état d'une prise en compte variable de la ressource en eau dans les stratégies nationales ou territoriales et d'un besoin d'améliorer la connaissance sur la ressource en eau (consommation, répartition, disponibilité etc.).¹³

Or, assurer la sécurité hydrique ou la sécurisation de l'eau, définie par Cook et Bakker (2012) comme l'accès durable, à l'échelle des bassins versants, à des quantités suffisantes d'eau de qualité acceptable pour assurer la protection de la santé humaine et celle des écosystèmes¹⁴, est un enjeu essentiel puisque la sécurité hydrique garantit pour partie les autres sécurités (économique, sociale etc.) et en est une notion gigogne. Cette notion correspond à l'extension du concept de sécurité jusque-là réservé à la dimension militaire ou économique. Ce concept

⁹ *Instruction INT NOR 14/12/23 relative à l'application décret 2021-795 du 23/6/21 et décret 2022-1078 du 29/7/22 concernant la gestion de la ressource en eau*

¹⁰ *Site internet interministériel notre-environnement (www.notreenvironnement.gouv.fr/themes/biodiversite/les-milieus-montagneux-ressources/article/les-espaces-montagnards)*

¹¹ *Rapport du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)*

¹² *Ibid*

¹³ *Etude ANCT (octobre 2023)*

¹⁴ *Christina Cook et K. Bakker, « Water Security : Debating an emerging paradigm », Global Environmental Change vol. 22 (2012)*

de sécurité hydrique, forgé dans les années 1990, a été défini de manière exhaustive pour la première fois en 2000 par le Conseil mondial de l'eau comme le fait d'assurer un accès à une eau sûre, de quantité suffisante, à prix abordable tout en veillant à protéger et à mettre en valeur l'environnement naturel¹⁵. Chronologiquement, ce sont les praticiens qui ont fait émerger l'idée de sécurité hydrique et le milieu académique ne s'en est emparé que dans un second temps. La notion de sécurité hydrique connaît un regain d'intérêt à partir de 2004-2005. Elle apparaît depuis comme une notion clé de la gouvernance de l'eau et la quantité de publications afférentes s'accroît considérablement.¹⁶

La gouvernance, définie comme un système de régulation et de coordination qui règle les interactions entre une pluralité d'acteurs¹⁷ (Moulaert, 2000) qu'ils soient acteurs économiques, publics ou parapublics, fait face à une fragmentation des compétences en gestion de l'eau redoublée par la multiplication des périmètres d'exercice et des tutelles. Nombre de rapports récents, mentionnés plus haut, pointent du doigt la complexité de la gouvernance de l'eau.

Selon Rogers et Hall (2003), la gouvernance de l'eau désigne « l'ensemble des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en œuvre pour développer et gérer les ressources en eau et la fourniture de services d'eau, et ce à différents niveaux de la société. »¹⁸

L'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a quant à elle définit des principes de gouvernance de l'eau.

¹⁵ *Actes du second forum du conseil mondial de l'eau La Haye, Pays-Bas (mars 2000)*

¹⁶ *Blanchon, David. « Conflits et coopérations autour de l'eau », Géopolitique de l'eau. Entre conflits et coopérations, sous la direction de Blanchon David. Le Cavalier Bleu, pp. 85-88 (2019)*

¹⁷ *Moulaert, F Globalisation and Integrated Area Development in European Cities. Oxford University Press, Oxford (2000)*

¹⁸ *Rogers, P. et Hall, A.W. Gouvernance efficace de l'eau. TAC background papers, GWP. Stockholm (2003)*

Les principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau (figure 1)



(Source : OCDE, 2015a)

L'eau est une ressource partiellement invisible, en constante fluctuation (spatialement, temporellement, et en termes de qualité ou de charge sédimentaire) et qui relie à la fois les usagers et les écosystèmes d'un bassin ou d'un territoire. Cette interconnectivité radicale fait que les interventions anthropiques sur le cycle hydrologique engendrent une redistribution spatiale et sociale permanente des coûts, des bénéfices et du risque associés à un régime particulier. La gouvernance c'est donc aussi identifier, comprendre, prévoir, et incorporer cette interconnectivité et complexité des flux dans la prise de décision collective.¹⁹

En quoi la sécurité hydrique des territoires de montagne français dépend-elle de la gouvernance territoriale et notamment des rapports du management territorial stratégique ?

Si le sujet a été partiellement traité sous l'angle juridique, notamment dans le cadre de la recrudescence des rapports faisant état de la complexité de la gouvernance de l'eau dans son entièreté (tous les échelons), nos recherches ne nous ont pas permis de trouver des références universitaires sous le spectre du management d'une part, axé sur la gestion territoriale de la ressource en eau d'autre part et ayant pour domaine d'analyse les territoires de montagne.

¹⁹ Molle François. *Gouvernance de l'eau*. In : Berroir S., Cauvin C., Chamussy H. (ed.). *Hypergeo [encyclopédie électronique en ligne]*. 2020, 4 p.

Le document s'attachera à étudier les interactions au sein la gouvernance territoriale de l'eau (ses actions, des modes de communication, ses décisions etc.) au sein des territoires de montagne (et plus particulièrement en Haute-Savoie) et l'impact de celles-ci sur la sécurité hydrique du territoire. Quel lien y-a-t-il entre gouvernance de l'eau en territoire de montagne et sécurité hydrique ? Quel rôle joue la gouvernance territoriale de l'eau en matière de sécurité hydrique ? Comment améliorer la sécurité hydrique des territoires de montagne français au travers de la gouvernance territoriale et plus notamment des rapports du management territorial stratégique ? La définition d'une stratégie territoriale multi-acteurs peut-elle à elle seule éviter les conflits d'usage, l'inflexion de la qualité des eaux et la préservation du milieu ? L'intention stratégique commune se suffit-elle ? Les montagnes, de par leurs topographies et climats, ainsi que pour avoir été mobilisées comme frontières dites naturelles lors des constructions nationales, sont perçues comme des barrières aux relations sociales et commerciales²⁰. Est-ce un frein supplémentaire à la recherche de consensus ?

Le domaine géographique de recherche est la Haute-Savoie et tout particulièrement deux secteurs : le secteur relevant du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'Arve avec sa commission locale de l'eau (CLE) (*présentation du SAGE, de la CLE et du SM3A annexe 1*), dont la structure porteuse est le syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents (SM3A) mais également le secteur relevant du syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA) (*présentation en annexe 2*).

Ayant une visée essentiellement explicative, ce mémoire a pour objectif de mettre en exergue les éléments favorisant la sécurité hydrique dans les territoires concernés.

Une première partie sera consacrée à l'analyse de nos recherches issues de la littérature grise et mettra en exergue le lien fort de dépendance entre sécurité hydrique et gouvernance territoriale, en définissant d'une part les spécificités de l'eau en tant que ressource territoriale et d'autre part la dynamique des acteurs en matière de gestion de l'eau et les formes de la gouvernance territoriale de l'eau.

La deuxième partie sera employée à l'étude de cas et mettra en exergue la cogestion, résultante du partage des pouvoirs en matière de gouvernance territoriale de l'eau en territoire de montagne, garantie partielle de la sécurité hydrique.

Enfin une dernière partie permettra de discuter autour des concepts et de la problématique et de proposer des préconisations tout en déterminant les limites de l'étude.

²⁰ Fourny et Crivelli, 2003

I LA SÉCURITÉ HYDRIQUE FORTEMENT DÉPENDANTE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Avant de présenter la dynamique des acteurs en matière de gestion de l'eau et les différentes formes de gouvernance territoriale associée, il est nécessaire de définir l'eau et ses caractéristiques, qui constitue une ressource territoriale spécifique à plus d'un titre.

A L'eau, ressource naturelle devenue richesse : du bien commun au conflit d'usages ou la dimension évolutive de l'environnement et des modes de gestion

L'eau est à la fois une ressource naturelle mais également une ressource territoriale.

1 L'eau, une ressource territoriale

Cette ressource est le fruit d'un territoire qu'il nous faut définir.

- Le territoire, un espace géographiquement produit, perçu et représenté mais également un espace d'usages

Pour définir la ressource d'un territoire, il est nécessaire de définir ce qu'est un territoire. Le mot apparaît dans la langue française au XVIIIème siècle. Venant du latin, *territorium*, « étendue sur laquelle vit un groupe humain », la notion est définie en premier lieu par Fridemann et Weaver 1979, puis Stohr et Taylor en 1981 comme un espace construit par des acteurs ou portion d'espace habitée et construite par des acteurs mais qui se structure avec un projet de développement. Pour Di Méo, en 1998, il s'agit d'un espace géographique produit : un espace en tant que production sociale, c'est-à-dire résultat de choix opérés par une société donnée entre plusieurs options d'aménagements de son environnement aux regards de conditions culturelles, économiques et techniques. En cela, il n'y a pas de déterminisme. Espace perçu et représenté, il se charge de valeurs et porte la marque des codes culturels, des idéologies. C'est espace concret redéfini au gré des images, des idées, des souvenirs et des rêves (Gilbert, 1986). D'autres auteurs le perçoivent avant tout comme un espace de vie (Frémont, Chevalier, Hérin, Renard, 1984) : un espace fréquenté et parcouru par chacun avec un minimum de régularité, un espace d'usages. Pour Frémont (en 1984), 3 dimensions sont emboîtées : l'espace de vie (espace fréquenté par l'individuel), l'espace social (espace où se nouent des interactions sociales) et les valeurs psychologiques projetées et perçues de cet espace. Selon Di Méo, le territoire est à la fois un espace social et un espace vécu mais il dispose également de quatre significations supplémentaires :

L'altérité d'abord, car c'est un espace dont l'expérience concrète conditionne notre rapport aux autres.

La dimension politique ensuite, puisqu'il s'agit d'un espace dont le mode de découpage et de contrôle de l'espace confère une dimension politique.

La dimension symbolique car il se caractérise par son identité collective²¹: le territoire se manifeste dans des formes matérielles, de nature symbolique ou emblématique.

Enfin, la dimension historique, d'où l'importance du temps long.

Nous retiendrons ainsi trois domaines distincts fondant le territoire : La matérialité, le psychologique ou individuel et les représentations collectives, culturelles et sociales.

Cette ressource issue du territoire, si elle existe, nécessite d'être prise en compte et valorisée.

- Les ressources territoriales, potentiels latents

L'équipe de Denis Maillet complété par Leila Kebir dans sa thèse (2004), en collaboration avec Olivier Crevoisier (2004) puis Gumuchian et Pecqueur (2007) ont défini les ressources comme des facteurs à exploiter, à organiser ou encore à révéler. Les ressources territoriales dépendent donc de la capacité des acteurs à les valoriser. La ressource constitue une réserve, un potentiel latent ou virtuel qui peut se transformer en actif si les conditions le permettent. Les ressources peuvent être génériques ou spécifiques. Elles sont génériques si leur valeur est entièrement dépendante des processus de production ou du contexte géographique dans lesquels ils s'inscrivent. Selon Fremont (2007) : « la ressource, étymologiquement, c'est ce qui sort, c'est l'eau qui jaillit de la terre, c'est le bien le plus précieux de la vie. Et par extension, comme le dit le dictionnaire, c'est une richesse ». L'eau jaillit de la terre mais son statut de ressource est lié au fait qu'elle est nécessaire à la vie des hommes, qui vont s'employer à la canaliser, l'utiliser avec des équipements qui dépendent de leur culture locale pour irriguer des champs, alimenter en eau les villes ou l'industrie. C'est dès lors qu'elle devient un actif. » (Colletis et Pecqueur 2018)²². Les ressources territoriales se caractérisent par 4 propriétés : Tout d'abord, elles sont directement liées à un territoire, ensuite elles constituent une potentialité (nécessitent une métamorphose pour passer à l'état d'actif valorisable) de plus, elles disposent d'un caractère

²¹ Halbwachs (1925)

²² Colletis, Gabriel, et Bernard Pecqueur. « Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement. Le rôle de la proximité géographique », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol., no. 5-6, pp. 993-1011 (2018)

caché ou visible et enfin elles font preuve ou non de renouvelabilité : les processus qui la font exister peuvent s'affaiblir jusqu'à disparaître.²³

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'influencer la renouvelabilité de la ressource, selon Mouch.

Les facteurs influençant la renouvelabilité de la ressource en eau (figure 2)

| Facteurs | Remarques |
|--|---|
| Caractéristiques quantitative et qualitative de la ressource | Pour un même stock de la ressource, il peut y avoir surexploitation quantitative et sous-exploitation qualitative (et vice versa). |
| Echelle spatiale | A l'échelle régionale et locale (échelle considérée dans cette recherche), le taux de renouvellement est instable dans le temps. |
| Echelle temporelle | A l'échelle courte (de la dizaine à la centaine d'années, échelle considérée dans cette recherche), certaines situations de surexploitation peuvent être difficiles à inverser (irréversibilité). |
| Interférence anthropique | Il est justifié d'intégrer les procédés humains dans la mesure de la renouvelabilité. |

Source Mouch

Selon Métais (2004), les ressources territoriales constituent des particules élémentaires²⁴. L'eau n'est pas simplement une composante parmi d'autres, plus ou moins inerte, des territoires : elle fait de plus en plus figure de véritable « ressource territoriale » (Gumuchian et Pecqueur, 2007), définie comme « une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement. »

Si l'eau est ainsi sans conteste une ressource territoriale elle n'en est pas moins un bien commun. Ainsi l'article 1 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 3 janvier 1992 stipule que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. »

L'une des spécificités de la ressource en eau est son caractère multifonctionnel.

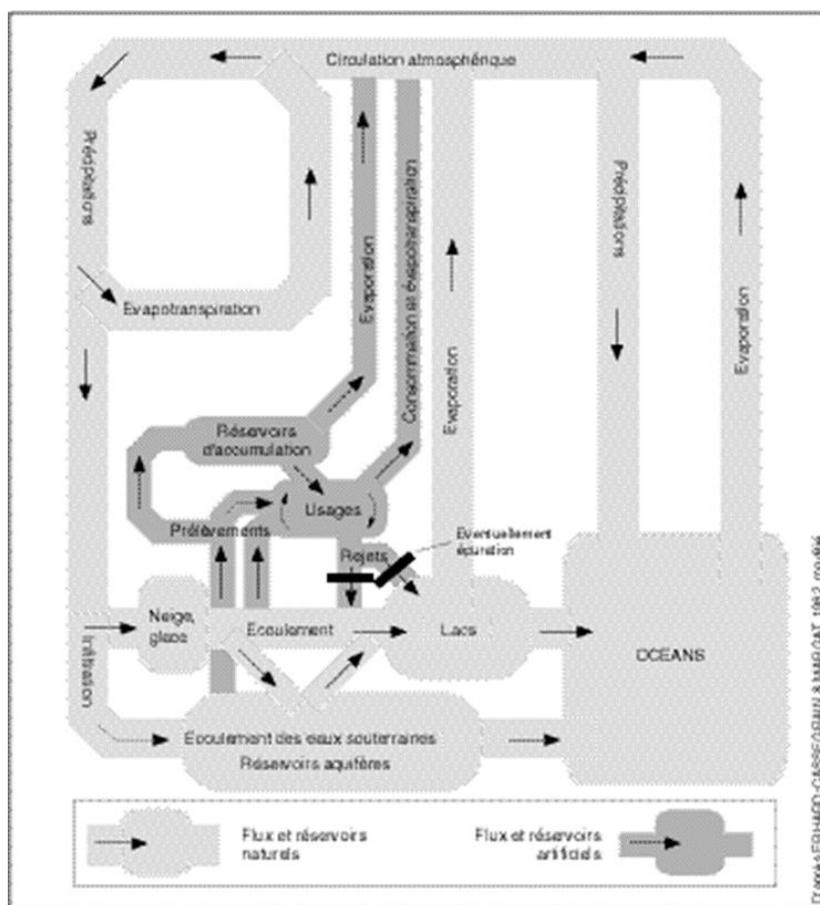
²³ Rogers, P. et Hall, A.W. *Gouvernance efficace de l'eau. TAC background papers. GWP. Stockholm (2003)*

²⁴ Métais, 2004 ; Foss et Ishikawa, 2007

- Multifonctionnalité des ressources en eau et sécurité hydrique

L'eau dispose d'une capacité à remplir des fonctions très diverses. Dans la littérature relative à l'utilisation de l'eau, trois grands ensembles dominent : l'usage domestique, l'usage industriel et l'usage agricole. Pour autant, cette vision apparaît comme réductrice car un certain nombre d'usages de l'eau peuvent être interdépendants, concurrentiels voire incompatibles (Amigues et al.1995). Ainsi la diversité d'usages de l'eau nécessite la prise en compte de la totalité des usages réels et potentiels de la ressource hydrique. Reynard a schématisé le cycle anthropisé de l'eau.

Cycle anthropisé de l'eau (Figure 3)



(Source : Reynard 2000a :121)

Corine Mauch dans sa thèse en 2000²⁵ définit 10 groupes de biens et services :

²⁵ Mauch et al, *Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes institutionnels de ressources naturelles en Suisse*, ETH (2000)

- 1 : Milieu vital pour les plantes et animaux
- 2 : Consommation : eau consommée par les ménages
- 3 : Production : eau utilisée ou consommée directement ou indirectement pour la production de biens et de services économiques
- 4 : Hydroélectricité (il s'agit d'une forme particulière d'utilisation de l'eau pour la production économique)
- 5 : Transport et absorption de déchets
- 6 : Support à des activités économiques ou récréatives
- 7 : Récréation : loisirs et tourisme
- 8 : Usages médicaux
- 9 : Transformations géomorphologiques
- 10 : Réserve stratégique

Les multiples fonctions que la ressource en eau peut remplir entraînent potentiellement le développement de conflits d'usage entre groupes d'acteurs liés à l'eau, et ce d'autant plus dans des territoires complexes.

2 Territoires de montagne, territoires complexes

Milieus naturels d'une grande diversité et d'une richesse exceptionnelle, les territoires de montagne présentent des particularités fortes, telles que le relief, le climat ou l'altitude, pouvant s'avérer difficile à gérer pour les acteurs locaux. En France, l'appellation zone de montagne renvoie à plusieurs politiques d'aménagement du territoire menées au cours du XXe siècle sur les espaces de montagne. La définition contemporaine de la zone de montagne fait allusion au zonage hérité de la Loi montagne de 1985 amendée en 2016 marquant la reconnaissance de la spécificité du territoire. Elle se caractérise par plusieurs critères cumulatifs : des conditions climatiques se traduisant par une période de végétation raccourcie, des fortes pentes complexifiant la mécanisation de l'activité agricole et une combinaison de ces facteurs. Les massifs de montagne couvrent près de 30 % de la France métropolitaine et accueillent 13,5 % de sa population (8,8 millions d'habitants). S'ils constituent un ensemble biogéographique spécifique, les massifs de montagne sont extrêmement diversifiés et appellent des démarches territoriales adaptées. La conception de communautés de montagne fermées sur elles-mêmes a été remise en cause par les travaux des historiens et ethnologues. Comme l'ont

noté Debarbieux et Price (2008)²⁶, la gestion commune des ressources (alpages, forêts, eau) observée au sein de ces sociétés a principalement été expliquée par la nécessité de collaborer dans un environnement contraignant offrant des ressources limitées. Ainsi, une vraie identité sociale et collectivité des « montagnards » ou désormais « population de montagne » se constitue. Les montagnes sont reconnues comme un enjeu global.²⁷ Les territoires de montagne connaissent également de nouveaux enjeux de développement du fait du bouleversement de ses équilibres : Modelés à l'aune des « plans neige » des années 1960-70 essentiellement axés sur la massification de l'activité ski, le concept est aujourd'hui remis en cause par le changement climatique et imposant de réinventer un nouveau modèle.

3 La gestion de l'eau dans les territoires de montagne

À la fois ressource et élément déterminant de l'environnement naturel, l'eau est une composante essentielle de l'identité montagnarde et sa gestion intégrée apparaît comme une des clés du développement durable en montagne. On distingue trois types de ressources en eau disponible : la neige et la glace, les eaux souterraines et les eaux de surface. A travers leur rôle de bassin versant, les montagnes ont été longtemps considérées comme des châteaux d'eau. Or les dernières années font apparaître des fragilités liées au changement climatique mais également aux activités spécifiques au territoire dont notamment la forte concentration spatiale et temporelle de populations résidente et touristique, les conflits d'usage, des périodes d'étiage en saison hivernale, des besoins en eau potable très importants sur des secteurs touristiques en période hivernale associés à des besoins d'enneigement artificiel, des besoins en eau potable important en période estivale associés au maintien du pastoralisme et à la sylviculture, la recharge des retenues hydroélectriques et les activités en rivière comme la pêche et les sports d'eaux vives.

Des situations de pénuries peuvent contraindre ponctuellement et temporairement certains usages. Citons l'exemple de la commune des Gets qui a connu des coupures d'eau de son réseau d'alimentation en eau potable plusieurs hivers de suite (2005, 2006) et un été (2003), alors que, paradoxalement, il s'agit de la station la plus arrosée de Haute-Savoie avec plus de 1800 mm de précipitations annuelles²⁸.

Dans ce contexte de concurrence entre usages associé à de forte variabilité des ressources en eau, la gestion des ressources en eau en tant que support d'usages économiques devient

²⁶ Debarbieux, Bernard. « Construits identitaires et imaginaires de la territorialité : variations autour de la figure du « montagnard » », *Annales de géographie*, vol. 660-661, no. 2-3, 2008, pp. 90-115.

²⁷ *Ibid*

²⁸ *L'eau en montagne, une ressource à sécuriser*, Raphaëlle Lavorel, publié le 14/11/2023, *Montagnes Magazine*

complexe. Comment gérer intelligemment et durablement les ressources en eau, en conciliant la satisfaction des différents usages tout en garantissant les fonctions naturelles et patrimoniales des milieux aquatiques ? (*Annexe 1 The Shift Project « Climat, crises, comment transformer nos territoires Montagnes, Les cahiers Résiliences des territoires*). Des Etat généraux de l'eau en montagne (EGEM) ont eu lieu du 22 au 24 septembre 2010 à Megève : il s'agissait du quatrième congrès international dédié aux hauts bassins versants depuis 2002 (année internationale de la montagne). Une seconde édition, 4 ans plus tard, a permis de poursuivre les travaux en présentant des applications concrètes de gestion intégrée dans 33 pays du monde et sur le site pilote « Pays de Savoie Annecy Mont-Blanc Léman » crée en 2002 et labellisé par l'UNESCO.

En 2023, l'étude de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) relative au changement climatique en montagne dénommée « relever le défi de l'adaptation dans la gestion de l'eau et du tourisme », qui compare également la situation de plusieurs pays, met en exergue les bonnes pratiques et fait état de préconisations complémentaires à celles issues des travaux des EGEM.

En Haute-Savoie, le périmètre du SAGE de l'Arve s'étend sur la moitié du territoire du département, comprenant la partie française du bassin versant de l'Arve et du bassin versant de l'Eau Noire de Vallorcine ainsi que la communauté de communes du Genevois. Le SAGE de l'Arve est l'aboutissement de 7 années d'études et de concertation menées dans le cadre de la commission locale de l'eau (CLE), sorte de « parlement de l'eau » garant d'une gestion intégrée et collective.

S'il ne fait aucun doute désormais que l'eau est une richesse territoriale caractérisée notamment par une grande diversité des usages et ce, notamment au sein des territoires complexes que sont les territoires de montagne, il apparaît nécessaire d'explorer les dynamiques des acteurs permettant de répondre aux enjeux de la sécurité hydrique.

B Dynamique des acteurs en matière de gestion de l'eau et formes de la gouvernance territoriale de l'eau

La gouvernance territoriale de l'eau est un sujet complexe à plus d'un titre : elle est le fruit de l'histoire, doit s'adapter à la nature même de la ressource gérée mais également aux enjeux liés à la transformation des modes de consommation et de production tout en veillant à préserver le milieu.

Le terme de gouvernance de l'eau n'est pas défini en droit français, comme il n'existe pas d'avantage de définition légale du terme « droit de l'eau », ni de codification unique au sein d'un Code de l'eau. Roger et Hall (2003)²⁹ définissent le concept de gouvernance de l'eau « comme l'ensemble des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en œuvre pour développer et gérer les ressources en eau et la fourniture de services d'eau, et ce, à différents niveaux de la société. » Le concept de gouvernance de l'eau en France pourrait ainsi désigner l'ensemble des organes de décision, d'information et de surveillance permettant d'assurer le développement et la gestion de la ressource en eau.

La politique publique de l'eau en France repose sur un modèle complexe et hybride entre déconcentration, décentralisation et concertation qui s'est construit au fil des siècles. La déconcentration peut être définie comme un mode d'organisation consistant à implanter des autorités administratives représentant l'État dans des circonscriptions locales (exemple le préfet de département) alors que la décentralisation est un mode d'organisation d'un État unitaire qui consiste à transférer des compétences de l'État vers des collectivités territoriales. Enfin la concertation, peut être désignée comme le fait de s'entendre pour agir de concert. Le dictionnaire le Robert, la définit notamment comme le processus de participation des citoyens. La politique publique de l'eau est menée notamment au sein des trois instances ayant pour objectifs notamment la réduction des conflits d'usage. Ce système fait l'objet ces derniers mois, d'un grand nombre de critiques issues de rapports réalisés par de hautes instances telles que les magistrats de la rue de Cambon, le Sénat ou encore du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) associé à l'inspection générale de l'administration (IGA).

1 Constat de la fragmentation de la gouvernance de l'eau

La fragmentation de la gouvernance est à la fois le fruit de l'histoire française et du développement européen au travers de l'application des directives cadres. La gouvernance de l'eau se fonde sur plusieurs acteurs : d'abord les collectivités territoriales, acteurs historiques, puis l'État, régulateur, en charge de l'organisation et de l'exercice de la police de l'eau et enfin les instances de consultation et de concertation, établies à différentes échelles géographiques. Enfin les directives-cadres européennes sur l'eau imposent un certain nombre de règles en matière de gouvernance.

²⁹ ROGERS P, HALL A, *Effective Water Governance. Global Water Partnership Technical Committee, Background Paper num 7 (2003)*

- Les collectivités territoriales

Les communes ont la responsabilité d’approvisionner la population en eau potable depuis plus de deux siècles : dès 1789, c’est la commune qui est compétente en matière de gestion de l’eau. En 1853, les premières compagnies de distribution d’eau sont créées, obtenant des concessions de service public. L’État intervient pour la première fois pour réglementer des usages par un système d’autorisation de type « police des eaux » en 1898.

Du fait de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions, dites Loi Defferre, toutes les collectivités territoriales, et non plus seulement les communes, interviennent, à des degrés divers, dans l’organisation des services d’eau et d’assainissement. En 1992, la loi 92-3 du 3 janvier 1992 dite « loi sur l’eau » reconnaît l’eau comme « patrimoine commun de la Nation » et transfère la responsabilité et la charge financière de la distribution de l’eau potable et de l’assainissement aux communes de plus de 2000 habitants.

En 1994, le décret 94-289 du 6 avril crée les commissions locales de l’eau (CLE) prévues par la loi sur l’eau. Créée par le préfet, la CLE est chargée d’élaborer de manière collective, de réviser et de suivre l’application du schéma d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le législateur accentue ainsi la décentralisation de la gestion de l’eau en transférant ainsi aux collectivités locales la responsabilité et la charge financière de la distribution d’eau potable et de la politique d’assainissement. La CLE est présidée par un élu local.

La gestion de l’eau par les municipalités est fortement critiquée par la Cour des Comptes dans un rapport en 1997. En 2007, le décret 2007-1868 relatif à l’assistance technique fournie par certains départements à leurs communes et regroupements dans le domaine de l’eau et de l’assainissement est mis en œuvre.

La loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l’action publique et affirmation des métropoles (MAPTAM) attribue au bloc communal une compétence exclusive et obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). La création et l’attribution de la compétence GEMAPI aux communes clarifient les responsabilités que les maires assument déjà partiellement en la matière et fournissent les outils juridiques et financiers nécessaires pour leur exercice. Cette réforme concentre, à l’échelle communale et intercommunale, des compétences jusqu’alors morcelées. La réforme encourage le regroupement des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au sein de structures dédiées ayant les capacités techniques et financières suffisantes pour exercer ces compétences à la bonne échelle hydrographique,

lorsque le bloc communal ne peut pas les assumer seul à l'échelle de son territoire. Son entrée en vigueur est définie au 1^{er} janvier 2018.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, dite loi NOTRe, prévoit que les régions peuvent se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

Deux ans plus tard, la loi relative à la mise en œuvre du transfert de compétences eaux et assainissement des communes aux communautés de communes est promulguée : Elle assouplit les dispositions de la loi NOTRe sur le transfert des compétences "eau" et "assainissement" aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. La loi prévoit ce transfert obligatoire au 1er janvier 2020. Le texte législatif permet aux communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à la date de la publication de la loi, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement, de s'opposer au transfert de ces compétences, dès lors que 25% d'entre elles, représentant au moins 20% de la population, s'expriment en ce sens. Ce transfert sera alors repoussé de 2020 à 2026.

Les différentes réformes intervenues depuis 10 ans en matière de répartition des compétences des collectivités locales ont fortement impacté la ventilation des rôles des différentes collectivités territoriales en matière de gestion de l'eau. Le bloc communal a vu son portefeuille de nouvelles compétences évoluer, au détriment de la Région et du Département.

Si le législateur tend à transférer pour partie la charge de la gestion de l'eau aux collectivités, au niveau central, trois ministères sont en charge de l'eau : les Ministères respectivement compétents en matière d'environnement, de la santé et de l'agriculture.

- Le positionnement central des services de l'État

La fonction de l'État en matière de gestion de l'eau relève de la régulation. Il a notamment en charge l'organisation et l'exercice de la police de l'eau. La police de l'eau vise à contrôler la bonne application des règles de protection de l'eau et des milieux aquatiques et à sanctionner les infractions. Les pouvoirs de police de l'eau sont exercés par les services de l'État, en particulier ceux des DDT, mais aussi par les agents de l'OFB. De manière similaire à l'ordonnancement des instances consultatives, la représentation de l'Etat en matière de gouvernance de la gestion de l'eau est présente sur plusieurs niveaux : niveau local, niveau des bassins hydrographiques et niveau national.

A niveau national, l'État joue ainsi un rôle d'impulsion et d'orientation de la politique de l'eau à l'échelle nationale, en édictant les normes et en énonçant les priorités à décliner sur le territoire : Le Gouvernement et le Parlement fixent le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'eau, l'assiette et les fourchettes des taux des redevances perçues par les Agences de l'eau et le plafond annuel du produit des redevances au-delà duquel il est affecté au budget général de l'État. Plusieurs ministères se partagent la charge de la gestion de l'eau avec des orientations différentes. Le ministère de la Transition écologique a pour mission générale de préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans tous les domaines liés à l'écologie, la transition énergétique et à la protection de la biodiversité. A ce titre, et dans le cadre de la planification écologique, il impulse les politiques publiques en la matière, comme la rédaction et la mise en œuvre du plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau qui a pour objectif de garantir de l'eau pour tous, de qualité et des écosystèmes préservés, au travers de 53 mesures visant à répondre à trois enjeux majeurs : sobriété des usages, qualité et disponibilité de la ressource. Ce plan permet également d'améliorer la réponse face aux crises de sécheresse. Le ministère de la Santé et de la Prévention assure notamment le contrôle permanent de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine. Il a également la charge de la qualité des eaux de baignade. Le Ministère de l'agriculture et de la souveraineté est acteur de l'eau du fait de la forte interdépendance entre la gestion de l'eau et l'agriculture. L'eau est indispensable à la production agricole. Pour répondre à la problématique de la réduction de l'eau, au travers notamment de stockage d'eau (retenue collinaire ou barrage) les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) ont été mis en œuvre et relèvent en partie de la compétence de ce ministère. Les Ministère en charge de l'industrie, de l'énergie ou du tourisme sont également impliqués dans la gestion de l'eau : Les activités de l'industrie, de l'énergie et du tourisme sont fortement dépendant de la gestion de l'eau. A ce titre, les visions stratégiques relatives à la gestion de l'eau peuvent parfois être antinomiques. La représentation étatique en matière de gouvernance de l'eau ne se limite pas au niveau national. Les préfets coordinateurs de bassin et les Agences de l'eau sont les acteurs majeurs de la gestion de l'eau au niveau du bassin. Conformément à l'article L213-7 du Code de l'environnement, « dans chaque bassin, le préfet de la région, où le comité de bassin a son siège, anime et coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'État en ce domaine dans les régions et départements concernés. » Le préfet et un délégué de bassin (qui n'est autre que le directeur général chargé de l'environnement au sein de la DREAL) coordonnent ainsi l'ensemble des actions menées dans les différents départements et régions du bassin. Il s'agit de garantir l'unité

et la cohérence des actions déconcentrées de l'État en ce domaine dans les régions et départements concernés. Il a notamment la charge de validation et d'approbation du SDAGE. Les Agences de l'eau sont le maillon essentiel de la gestion de l'eau : elles assurent la coordination, l'appui technique et le financement des actions d'intérêt commun. Créées par la loi 64-1465 du 16 décembre 1964, complétée par le décret du 24 septembre 1966 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution, ce sont des établissements publics de l'État placés sous la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère en charge de l'environnement. Elles assurent une mission d'intérêt général visant à gérer et à préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques. L'objectif général de leurs actions est l'atteinte d'un bon état des eaux à l'horizon 2027. Ce terme « bon état » correspond à une eau en qualité et en quantité suffisante pour assurer un fonctionnement durable des écosystèmes naturels et satisfaire les usages humains. Elles assurent également un appui technique aux acteurs de la gestion de l'eau, en développant des outils méthodologiques, en conseillant les maîtres d'ouvrage sur la réduction de leurs pressions sur les milieux aquatiques et sur la mise en œuvre de technologies les mieux adaptées, en animant les réseaux d'acteurs, et en développant une politique de connaissance et de mise à disposition des données sur l'eau. Elles ont également la charge du secrétariat du comité de bassin. Toutes les Agences de l'eau perçoivent des redevances auprès des usagers (redevances de prélèvement et redevances de pollution) et celles-ci vont permettre de financer des actions d'intérêt commun dans le domaine de l'eau, qui concrétisent les orientations des SDAGE. De plus, les Agences de l'eau financent, avec les collectivités territoriales et les fonds européens, via des appels à projet, des actions citoyennes portées par des collectivités compétentes en matière d'eau, (exemple : Appel à projets "Eau et participation citoyenne" 2023-2024 de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse finançant des débats ainsi que des actions et expérimentations locales pouvant faire l'objet d'un déploiement à grande échelle). Entre 2019 et 2024, les Agences ont consacré plus de 40% de leurs aides aux actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.

Enfin au niveau local, la représentation déconcentrée de l'État occupe une place importante de coordination et de pilotage de l'action publique en matière de gestion de l'eau. On distingue les services déconcentrés de l'État coordonnés par la mission inter services de l'eau et de la nature (MISEN) et les préfets.

L'échelon régional a surtout, sous le pilotage du préfet de région, un rôle d'animation et d'appui, notamment au travers des actions des directions régionales telles que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction

régionale de l'alimentation, agriculture et forêt (DRAAF) ou encore l'agence régionale de santé (ARS).

Le préfet de département assume la charge de la réglementation et des contrôles. À ce titre, il arrête le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), prend également les arrêtés de restrictions d'usage de l'eau en cas de sécheresse, délivre les autorisations et reçoit les déclarations au titre des installations classées pour l'environnement (ICPE) ou des Installations, Ouvrages, Travaux et Activités (IOTA). Il peut s'appuyer, le cas échéant, sur les services de la direction départementale des territoires (DDT), service déconcentré de l'État, créée en 2010. Il s'agit d'une direction interministérielle, en charge de la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable des territoires. Enfin, il a également la fonction de « préfet référent » en charge du PTGE (projet de territoires pour la gestion de l'eau). Le PTGE est le successeur du plan de gestion de la ressource en eau (PGRE), il a été défini par l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative aux financements des Agences de l'eau pour les retenues de substitution. Une nouvelle instruction du Gouvernement en date du 7 mai 2019 relative au PTGE vise à en encourager en métropole les projets de PTGE. Cette dernière a fait l'objet d'un additif par instruction du 17 janvier 2023. Du fait de son appartenance au "droit souple", le PTGE n'est toutefois pas comparable aux documents de planification comme les SAGE ou les SDAGE. Il ne vaut pas non plus en lui-même autorisation des actions programmées, qui demeurent soumises aux prescriptions règlementaires qui les régissent. Le dispositif demeure placé sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin, avec un rôle de validation et d'approbation tant des volumes associés au programme d'actions que du PTGE dans son ensemble. En outre, pour disposer d'une vision globale et garantir la bonne articulation de la démarche PTGE avec les différentes demandes d'autorisations et demandes d'aides financières (auprès des Agences de l'eau et des Régions notamment), l'État renforce la coordination et l'appui de ses services et établissements publics à l'échelle du bassin (DDT, DREAL, DRAAF, Agences de l'eau). Pour ce faire, la désignation par le préfet coordonnateur de bassin d'un préfet de département référent est prévue pour chaque projet de PTGE. Sa mission de "facilitateur" et de "garde-fou" consiste à s'assurer avec le porteur de la démarche - une collectivité le plus souvent - du bon déroulement des différentes étapes clés : effectivité du processus de consultation sur le diagnostic/programme d'actions en amont de sa validation, mise en place de la gouvernance, notamment du comité de pilotage, qui doit refléter la représentation des différentes familles d'acteurs (collectivités, usagers économiques, associations, syndicats agricoles), mise en œuvre du porter à connaissance, mobilisation et partage des données. On donnera comme exemple récent de PTGE le projet de méga-bassine

de Saint-Soline (Deux-Sèvres) ou encore le projet de retenue collinaire de la Clusaz (Haute-Savoie). La loi du 21 février 2022 dite « 3DS » (décentralisation, différenciation, déconcentration et simplification de l'action publique locale) renforce la capacité de pilotage des préfets en faisant du préfet coordonnateur de bassin le président du conseil d'administration de l'agence de l'eau, et du préfet de département le délégué territorial de l'OFB. Ce dernier peut s'appuyer sur la mission inter services de l'eau et de la nature (MISEN) qui assure un rôle de coordonnateur des différents acteurs au sein des 3 pôles la constituant : formation « eau », formation « nature » et formation « police de l'environnement ». La MISEN regroupe l'ensemble des services de l'État et les établissements publics assurant des missions dans le domaine de l'eau et de la nature. Elle constitue un pôle de coordination des actions de ces services afin d'améliorer l'efficacité de l'action administrative dans les différents domaines : ressources en eau, qualité des milieux aquatiques, assainissement, eau potable, gestion des risques liés aux inondations, documents de planification (SDAGE, SAGE, contrats de rivières), protection de l'environnement et de la biodiversité. La MISEN ne se substitue pas aux services dont elle est constituée mais vise à assurer la cohérence de leurs actions avec la politique globale de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de l'environnement dans le département.

La gouvernance en matière de gestion de l'eau a évolué au fil des années, mais c'est sans compter la prise en compte de la politique européenne en la matière.

Dès 1975, les instances européennes se saisissent du sujet de l'eau d'abord par l'élaboration de plusieurs directives en matière de qualité des eaux de baignade puis par l'établissement de textes relatifs à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine). De manière plus globale, c'est la directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 qui instaure une politique communautaire dans le domaine de l'eau et renforce la décentralisation. Elle fait le choix d'une approche par grands bassins hydrographiques, inspirée de la loi française de 1964, qu'elle désigne « districts ». Elle introduit un principe de récupération du coût des services liés à l'utilisation de l'eau et impose aux États membres de parvenir à un bon niveau de qualité écologique des eaux dans un délai de 15 ans et d'arrêter progressivement le rejet de certains produits dangereux dans un délai de 20 ans. L'Union européenne considère ainsi que « L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel. » L'approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux est ainsi confortée au niveau européen. L'objectif de la gouvernance européenne est de poser les bases d'une « démocratie de l'eau », avec l'idée sous-jacente de faire émerger un intérêt général permettant de concilier les préoccupations de tous

les acteurs, pour peu que chacun fasse un effort de compréhension des attentes de l'autre. Dès lors que l'enjeu de l'eau est celui du partage et de la gestion collective à long terme, et que la philosophie globale de la politique de l'eau repose sur la conciliation et la satisfaction de l'ensemble des usages simultanément, la gouvernance de l'eau a été conçue à tous les niveaux comme participative, avec des instances de concertation visant à associer tous les acteurs à la prise de décision. Comme le soulignent Sylvain Barone et Pierre-Louis Mayaux dans un ouvrage consacré aux politiques de l'eau, l'idée de faire entrer les usagers dans la gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE) a prospéré dans les pays développés, en particulier en Europe, au moment même où montaient les préoccupations environnementales.

La volonté française et européenne a été de transférer la responsabilité et la charge de la gestion de l'eau au plus près du territoire et d'impliquer l'ensemble des usagers dans cette gestion intégrée, tout en maintenant le rôle de régulateur alloué à l'État.

2 Décentralisation et dimension participative de la gouvernance de l'eau

Les politiques de gestion de l'eau sont fondées sur une approche participative de la gestion de l'eau. Ces instances, créées par le législateur, sont instituées à différentes échelles : le niveau local ou sous-bassin versant, le niveau du bassin hydrographique et enfin le niveau national.

- Le comité national de l'eau

Tout en haut de l'édifice, se situe le Comité national de l'eau (CNE), organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de l'environnement. Créé par la grande loi sur l'eau de 1964 (article 5), il a connu un renforcement et un élargissement de son rôle en 2006 par la loi 2006-1772 du 30 décembre 2006 relative à l'eau et au milieu aquatique (LEMA). C'est une sorte de « Parlement de l'eau », qui est consulté sur les textes réglementaires, sur la répartition des dépenses des Agences de l'eau, sur les projets de SDAGE, sur le prix de l'eau et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement et plus largement sur toutes les questions d'intérêt national liées à l'eau. En faisant participer le panel le plus large possible d'acteurs, il s'agit de faire émerger une vision partagée des objectifs de la politique de l'eau, de ses axes prioritaires et ainsi de lui donner une cohérence nationale forte. Le CNE ne comprend pas moins de 166 membres répartis en plusieurs collèges : représentants de l'État et des établissements publics, des collectivités territoriales, des usagers (économiques ou non), mais aussi représentants des acteurs locaux de l'eau et personnalités qualifiées. On compte ainsi parmi ses membres deux députés et deux sénateurs, deux membres du Conseil économique, social et environnemental

(CESE) ainsi que les présidents des comités de bassin ou des comités de l'eau et de la biodiversité (dans les DOM). Cette idée de concertation avec toutes les parties prenantes est transposée à l'échelle du bassin au travers du comité de bassin, véritable organe stratégique.

- Les comités de bassin

Créés par la loi de 1964, les comités de bassin sont au nombre de 12 dont 7 bassins métropolitains (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Corse, Seine-Normandie) et 5 bassins en Outre-Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) (*carte en annexe 3*). Le bassin hydrographique désigne un territoire administratif de gestion de l'eau (circonscription de bassin en France) et ces limites correspondent à des limites administratives. Il s'agit d'un ensemble du territoire traversé par un réseau de cours d'eau et de leurs affluents qui se déversent vers la mer. Ces comités de bassin sont dotés d'importantes prérogatives : ils sont chargés de déterminer les orientations fondamentales de la politique de l'eau dans des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE). Le SDAGE, révisé tous les 6 ans, a la charge d'établir en premier lieu l'état des lieux, tant qualitatif que quantitatif, de la ressource en eau du bassin et de ses utilisations qui permettra de définir des prévisions pour lesquelles il devra déterminer les orientations permettant de tendre vers une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, en veillant au respect des objectifs tant qualitatifs que quantitatifs fixés par la directive-cadre sur l'eau. Le comité de bassin a également la compétence pour élaborer le registre des zones protégées. Il définit les orientations de l'action de l'Agence de l'eau et participe à l'élaboration de son programme d'intervention financière. Il est consulté sur de nombreux aspects de la gestion territoriale de l'eau tels que les programmes de mesures et ceux de surveillance de l'état des eaux. Il doit approuver la politique foncière de sauvegarde des zones humides. Il est aussi consulté sur le périmètre, le délai d'élaboration et le contenu des SAGE situés dans le périmètre du bassin. Il donne également son avis sur les projets de classement des cours d'eau ou encore sur la délimitation des zones couvertes par les EPTB. Comme pour le comité national de l'eau (CNE), la composition retenue pour le Comité de bassin est large : il s'agit d'associer l'ensemble des parties prenantes, représentants de l'État, des collectivités territoriales, mais aussi des usagers économiques ou non de l'eau. Le nombre de participants aux Comités de bassin est ainsi assez élevé, allant de 80 membres pour le plus petit (Artois-Picardie) à 190 pour le plus étoffé (Loire-Bretagne).

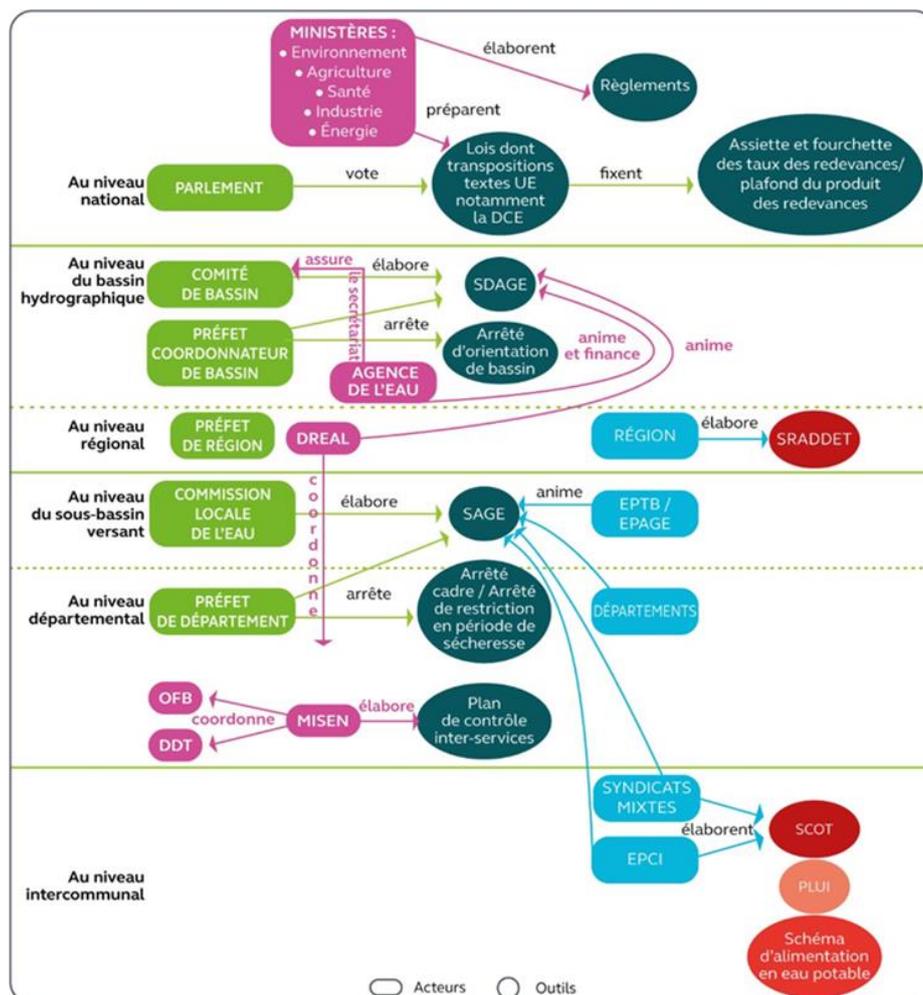
Le troisième niveau de concertation est le plus local : il s'agit de la Commission locale de l'eau (CLE), dont l'échelle de compétence est le sous-bassin versant.

- La commission locale de l'eau (CLE), instance de pilotage et d'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)

Instaurée par la loi sur l'eau en 1992, constituée sur le périmètre d'un SAGE, la CLE est créée par les préfets « pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application » de celui-ci, selon les termes de l'article L 212-4 du Code de l'environnement. Véritable noyau décisionnel du SAGE, la commission locale de l'eau (CLE) organise la démarche sous tous ses aspects : déroulement des étapes, validation des documents, arbitrage des conflits, mais aussi suivi de la mise en œuvre. Une fois le SAGE adopté, elle veille à la bonne application des préconisations et des prescriptions inscrites dans le SAGE, ainsi qu'à la mise en place des actions. La CLE est présidée par un élu local et est composée de trois collèges, dont les représentants sont nommés par arrêté préfectoral (R212-30 du Code de l'environnement) : les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux (au moins la moitié des membres de la CLE), les usagers (agriculteurs, industriels, les propriétaires fonciers, les organisations professionnelles et les associations concernées (au moins le quart des membres) et enfin l'État et ses établissements publics (au plus le quart des membres). Son échelle de compétences est le sous-bassin, bassins versants intermédiaires ou de nappes. En moyenne, l'instance est composée de 50 participants et peut mettre en place en son sein des groupes de travail. La CLE ne dispose pas de statut juridique. Elle doit donc s'appuyer sur les services d'une structure pour assurer la gestion technique, administrative et financière du SAGE, assurer la maîtrise d'ouvrage et la coordination des études. Conformément à l'article L213-12 du Code de l'environnement, la CLE peut confier son secrétariat, les études nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du SAGE à un établissement public territorial de bassin (EPTB), une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales sous certaines conditions. C'est ce qu'on appelle la structure porteuse du SAGE (Article R212-33 du Code de l'environnement). Les I et II de l'article L 213-12 du Code de l'environnement définissent deux échelles pour la gestion de l'eau par bassin versant : l'EPTB et l'EPAGE. Le SAGE précise et adapte certains objectifs du SDAGE aux spécificités des territoires et identifie les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. En pratique, le succès des SAGE dépend largement du bon fonctionnement des CLE, de leur capacité à assurer le dialogue entre les acteurs locaux de la politique de l'eau, de jouer ce rôle d'échelon de base de la démocratie de l'eau. Ils doivent ainsi permettre d'instaurer une gestion équilibrée des ressources en eau et des milieux aquatiques et gérer les conflits d'usage. Cette concertation entremêlée de négociations entre les membres de l'instance explique en partie les délais de réalisation : le délai de réalisation d'un

SAGE, de la mise en place de la CLE à l’approbation préfectorale du SAGE, se situe généralement entre 4 et 10 ans.

Schéma de la gouvernance de l’eau en France (figure 4)



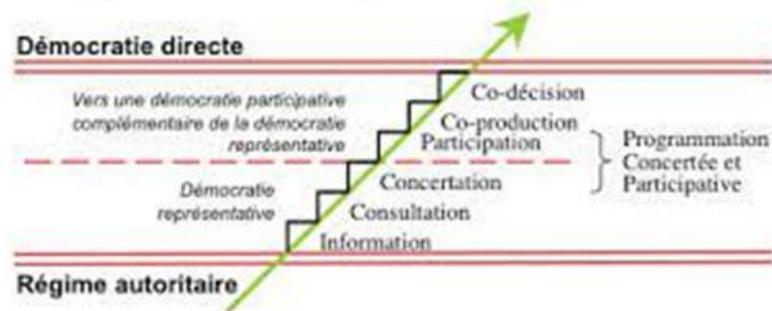
Source : Rapport annuel de la Cour des Comptes juillet 2023

Ce modèle de concertation à tous les étages, qui répond à l’objectif fixé par la directive-cadre européenne sur l’eau (DCE) 2000/60/CE du 23 octobre 2000 séduit dans son principe et fonctionne relativement bien en pratique. C’est en général à une large majorité que les SDAGE de nouvelle génération viennent d’être adoptés par les différents comités de bassin. Les SAGE ont progressé, même s’il n’y a désormais plus tellement de nouveaux SAGE en préparation, avec une stagnation du périmètre couvert par ces instruments de planification, qui plafonne autour de 55 % du territoire. La politique française de l’eau peut être qualifiée de décentralisée et renvoie, à l’instar d’autres politiques publiques (Berriet-Sollicec et al., 2005)³⁰, à des formes de

³⁰ Berriet-Sollicec M, Déprés C, Trouvé A, 2005, La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l’intervention publique en agriculture ? INRA-ENESAD

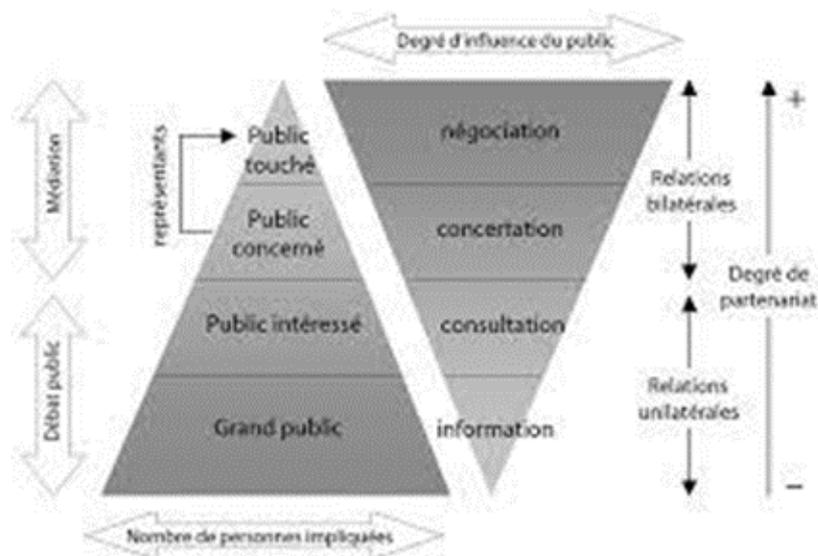
gouvernance « qui implique davantage les acteurs au plus proche du terrain, dans une logique plus bottom-up d'adaptation aux réalités locales. Les SAGE sont considérés comme des dispositifs de co-management de l'environnement, au sens où ils reposent sur un partage organisé et dynamique des responsabilités de gestion entre acteurs locaux (usagers et élus) et agents de l'État (Carlsson et Berkes, 2005)³¹. »

Principes pour l'élaboration d'une démarche de programmation concertée et participative (Figure 5)



Source : Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Leger.

Participation des parties intéressées et du grand public dans la mise en œuvre des politiques publiques (figure 6)



Source Mettan (1992)³²

³¹ Carlsson L, Berkes F. Co-management : concepts and methodological implications. *J Environ Manage.* ;75(1) :65-76.10.1016/j.jenvman.2004.11.008. PMID : 15748804. (Avril 2005)

³² Mettan N : *La place de la négociation dans le processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement* (1992)

Ce constat globalement positif n'empêche pas certaines critiques et/ou limites et a incité certaines institutions françaises à réaliser un certain nombre de préconisations.

Le rapport public annuel de la Cour des Comptes paru en mars 2023 contient, dans sa partie analyses sectorielles, une étude relative à la gouvernance de l'eau faisant état d'« une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau ». Dans ce rapport, elle dresse un certain nombre de points perfectibles. D'autres rapports ou avis, comme celui du conseil économique et social (CESE), du CGEDD et de l'IGA ou encore le rapport d'information du Sénat font également état de dérives (technocratie, inertie etc.) ou limites de l'organisation actuelle de la gouvernance de l'eau.

Quatre lacunes majeures sont à déplorer : la première concerne la composition des instances de concertation et de consultations, la seconde la technocratisation de la gouvernance, la troisième l'inertie des décisions et la dernière l'inadaptation aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau. S'agissant de la composition et du fonctionnement des instances de concertation et de consultation ne garantissant pas la réalisation d'un consensus, sont pointés du doigt l'absence d'harmonisation de la répartition entre les différents collèges de représentants au sein des 3 instances n'apportant pas la lisibilité nécessaire quant au poids respectif que le législateur souhaite donner aux acteurs de la gestion de l'eau, une part trop importante donnée aux usagers économiques vis-à-vis des usagers non économiques, une gestion participative trop dépendante de la bonne volonté des acteurs et des rapports de force établis entre les parties prenantes et enfin une concertation locale ne constituant pas un gage d'une vision consensuelle.

Les critiques relatives à la technocratisation de la gouvernance portent sur la gouvernance de l'eau qui semble particulièrement technocratique entraînant la fuite des politiques au profit des technocrates. D'autre part, la recherche permanente du consensus entraîne la réduction à son strict minimum du temps du débat.

Si les actions en faveur de l'eau et des milieux aquatiques sont portées d'abord et avant tout par des acteurs locaux, qui vont ensuite chercher les financements où ils existent, c'est-à-dire principalement dans les Agences de l'eau, les échanges avec ces mêmes acteurs locaux montrent qu'ils sont souvent bridés par des obstacles réglementaires ou procéduraux qui rendent la mise en application de leurs décisions trop longue et du coup incertaine. Les porteurs de projets privés portent les mêmes récriminations. Les procédures sont longues et coûteuses et la complexité du droit de l'eau fait peser un risque juridique à travers les recours possibles à de nombreuses étapes des projets. Or, tenant compte de la grande diversité des contextes locaux et

de la diversité des territoires, ce sont précisément les élus locaux qui sont les plus légitimes pour décider de la manière dont ils souhaitent que l'eau soit gérée.

Enfin, la critique la plus ardue est portée par la Cour des Comptes. Les magistrats financiers considèrent que l'organisation actuelle de la gouvernance de l'eau n'est pas adaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau. Dans son rapport, la Cour des comptes attaque à la fois la complexité de l'organisation, le manque de cohérence de l'État et l'absence de coïncidence des découpages administratifs et bassins hydrographiques.

3 Mise en œuvre concrète des politiques publiques de l'eau dans les territoires de montagne

Il existe très peu de littérature grise relative à la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau dans les territoires de montagne. Certains concepts, développés plus largement en matière de développement durable, s'appliquent toutefois. C'est le cas notamment du management territorial stratégique, dont l'émergence est étroitement corrélée à celle du développement durable, et qui combine le territoire comme cadre de régulation, la mutualisation des savoirs comme principe cognitif, la coopération comme organisation opérationnelle et la gouvernance comme processus décisionnel.³³

Il en est de même concernant le rôle-clés des territoires et les relations inter organisationnelles définis par Mendez et Mercier³⁴. Ainsi ces derniers distinguent plusieurs types d'acteurs sur un même territoire : économiques (entreprises, établissement de groupe), institutionnels (collectivités, État, chambres consulaires) sociaux (syndicats, associations). Leurs interactions définissent une forme de gouvernance locale ou territoriale.

Il s'agit de processus de confrontation et d'ajustement tout à la fois de système de représentations d'actions de groupes d'acteurs proches géographiquement mais pouvant être issus de champs organisationnels et institutionnels différents en vue de la réalisation d'un projet local de développement (Gilly et Wallet, 2001)³⁵. Trois grandes gouvernances sont identifiées : la gouvernance privée (les acteurs privés, dominants, pilotent les dispositifs de coordination et de création de la ressource), la gouvernance privée collective (une institution formelle qui

³³ Michel Casteigts. *Le management territorial stratégique*. Ali Sedjari (dir.). *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle*, L'Harmattan, 2003, 9782296279452. fhalshs-01528106

³⁴ Mendez, Ariel, et Delphine Mercier. « Compétences-clés de territoires. Le rôle des relations interorganisationnelles », *Revue française de gestion*, vol. n° 164, no. 5, 2006, pp. 253-275.

³⁵ Gilly, Jean-Pierre, et Frédéric Wallet. « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol, no. 5, 2005, pp. 699-722.

regroupe les opérateurs privés) ou une gouvernance publique (la coordination locale est pilotée par les acteurs publics). La plupart du temps, il s'agit de structures mixtes. Lors de la mise en œuvre du programme de recherche fédérateur et interdisciplinaire « gestion et changement climatique » (GICC) lancé en 1999 par le ministère en charge de l'environnement, le projet AdaMont a été mis en œuvre, pour contribuer à l'adaptation au changement climatique à l'échelle des territoires de montagne. Ce projet propose de considérer le territoire comme un système et le changement climatique comme facteur significatif des évolutions du système. Pour autant, il ne concerne pas seulement la gestion de l'eau. Ce processus de co-construction entre chercheurs et acteurs et l'approche pratique du changement climatique ont pu se mettre en place en mobilisant des approches tant économiques, relevant des sciences politiques et sociales, tout en travaillant à une échelle spatiale et temporelle très fine et ainsi adaptée à la variabilité des pratiques et des territoires. Une fiche thématique concerne notamment l'eau en montagne.³⁶

Aussi le dernier rapport de l'agence nationale pour la cohésion du territoire (ANCT) « changement climatique en montagne : relever le défi de l'adaptation dans la gestion de l'eau et du tourisme », publié en octobre 2023 (annexe 5) met en lumière la façon dont les politiques publiques françaises et d'autres pays européens se saisissent du sujet du changement climatique dans les zones de montagne, notamment à travers la gestion de l'eau et des activités touristiques. Elle souligne pour certains pays l'urgence de la mise en place d'actions adaptatives pour protéger ces écosystèmes vitaux et maintenir les activités économiques locales. Elle explore des stratégies comme celle du Val d'Aoste, axée sur les enjeux du tourisme hivernal, qui illustrent la capacité des régions montagneuses à s'adapter aux changements climatiques de manière proactive. Or les conflits d'usage jouent un rôle essentiel dans le processus de gouvernance territoriale de l'environnement.³⁷

4 Multiplicité des conflits d'usage réels et potentiels en territoire de montagne

Un conflit d'usage peut être défini comme une relation antagoniste par rapport à un même but ou par la poursuite interdépendante de buts contradictoires ainsi que par la nature et la quantité de pouvoirs possédés par les acteurs entraînant certaines attitudes, stéréotypes et représentations

³⁶ Ebner, Pascale et Éric Brun « Changement climatique : quelle stratégie d'adaptation pour les territoires de montagne ? Préface », *Sciences Eaux et Territoires*, vol 28, n 2, pp.5-5 (2019)

³⁷ David Leroy, Alvaro Martín Gutiérrez Malaxechebaría, Jean-Marc Antoine et Alexandra Angélique-Descamps, « Gouvernance territoriale de l'environnement et conflits d'usage. Le cas du bassin versant du lac de

de la part de ces acteurs les uns à l'égard des autres. Il s'agit de la concurrence autour d'un espace et/ou d'une ressource naturelle commune selon *Dziedzicki, 2001*³⁸.

Le conflit d'usages désigne plus particulièrement un conflit d'acteurs dans lequel les termes du désaccord concernent des usages contradictoires d'un même espace ou d'une même ressource. Le problème peut venir de la quantité de ressource en eau disponible (par exemple la ressource en eau en période de sécheresse, convoitée en même temps par l'agriculture, le tourisme, les résidents et l'industrie) ou bien d'usages qui s'excluent mutuellement (l'utilisation d'un plan d'eau pour la conservation et l'observation de la nature à des fins touristiques et l'usage du même plan d'eau pour les besoins de l'industrie par exemple).³⁹

En matière de gestion de l'eau, les conflits d'usage relèvent ainsi de problème de quantité (rareté de la ressource) auquel s'ajoute des problèmes qualitatifs (pollutions notamment).⁴⁰ Les conflits entre ces différents usages sont susceptibles de se cristalliser notamment autour des retenues collinaires, ces grandes étendues d'eau stockée principalement pour l'alimentation des enneigeurs mais d'autres usages se télescopent. « Les positions se radicalisent sur le territoire », résume Emmanuelle George, membre du laboratoire Ecosystèmes et Sociétés en montagne au sein de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE). Il persiste toutefois sur certains territoires une conciliation harmonieuse des usages entre l'eau potable destinée à la consommation, l'eau utilisée pour le développement des cultures et leur diversification, pour l'irrigation notamment, l'eau utilisée dans le secteur de l'industrie et l'eau utilisée dans le secteur énergétique.⁴¹

Après avoir synthétisé le contenu de nos recherches au sein de la littérature grise, il nous faut mettre en parallèle ces recherches avec la réalité du terrain, au travers notamment de l'analyse du cas d'espèce en Haute-Savoie.

³⁸ *DZIEDZICKI J.-M.* Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation? Thèse de doctorat, Université François Rabelais, Tours (2001)

³⁹ Site internet *Géoconfluence*, ressources de géographie pour les enseignants

⁴⁰ *Calvo-Mendieta, Iratxe et Scarwell, Helga-Jane, Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais (pp.204-241) Edition : Presses Universitaires du Septentrion Chapitre : Acteurs de l'eau et gouvernance de l'eau ?*

⁴¹ *Rapport d'information du sénat 2016*

II LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'EAU EN TERRITOIRE DE MONTAGNE : LA COGESTION, RÉSULTANTE DU PROCESSUS DE PARTAGE DE POUVOIR, GARANTIE PARTIELLE DE LA SÉCURITÉ HYDRIQUE

La fiabilité et le sérieux des résultats des études réalisées sur le terrain résulte de la qualité de la méthode employée et de la pertinence des choix opérés. En ce sens, la première partie de ce chapitre sera dédiée à la présentation de la méthodologie employée et des objectifs attendus alors que la seconde partie sera consacrée à l'analyse et aux résultats des travaux de recherche.

A De la théorie à la réalité, cas d'espèce en Haute-Savoie

1 Méthode employée

La recherche académique est un processus de collecte et d'analyse de données scientifiques ou sociales visant à répondre à une problématique. Elle est aussi appelée recherche fondamentale ou recherche scientifique. Elle est utilisée par les chercheurs et les universitaires pour produire des travaux de qualité et des résultats fiables. Cependant, il ne faudrait pas conclure que cette confrontation avec le réel se réduit à une simple lecture du monde. Une méthode de recherche ne s'appuie pas sur le réel mais sur une reconstruction de celui-ci. C'est donc en tant que processus d'interprétation du réel et non en tant que prise directe d'informations qu'elle doit être appréhendée. Une méthode de recherche ne se traduit pas d'avantage à des techniques (comme les entretiens ou les questionnaires) car elle est constituée par un ensemble de pratiques (comme les prises de données, mise en force de ces dernières, traitements ou écritures) au cours desquelles les décisions et les choix des chercheurs sont continuels et soumis aux exigences de la communauté scientifique à laquelle ils appartiennent.⁴² En ce sens, il est nécessaire de décrire et de justifier les choix opérés en matières de recherches. Plusieurs techniques ont été choisies et mises en œuvre : des entretiens semi-directifs d'une part et une observation non-participative à une instance de la CLE du SAGE de l'Arve d'autre part.

⁴² Reuter, Yves, et al. « Méthodes de recherche », *Dictionnaire des concepts fondamentaux des didactiques*, sous la direction de Reuter Yves, et al. De Boeck Supérieur, pp. 129-134 (2013)

- Entretiens avec les principaux acteurs de la gouvernance territoriale de l'eau en territoire de montagne

L'étude a porté sur le territoire de la Haute-Savoie et tout particulièrement sur le domaine de compétence géographique du SAGE de l'Arve (dont la structure porteuse est le SM3A, un syndicat de rivière) mais également sur le secteur du syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA), permettant ainsi d'aborder les deux grands domaines de la gestion de l'eau en montagne : rivières et lacs. Les deux structures disposent à la fois de documents de planification pluriannuelle de type schéma directeur et d'organes de prise de décision dont la composition est particulièrement large.

Les recherches de terrain ont consisté en la réalisation d'entretiens individuels semi-directifs menés auprès des membres de la CLE du SAGE de l'Arve et de membres de la gouvernance du SILA. Au total, 13 entretiens d'une durée de 45 minutes environ, sous le format visioconférence ou en présentiel, ont été réalisés. (*Liste des entités répondantes en annexe 7*)

Les différents répondants constituent un panel représentatif des acteurs de la gouvernance territoriale de l'eau, et de facto des différents usagers de l'eau sur le territoire : services de l'État (Agence de l'eau, DDT, DDPP, RTM), syndicats gestionnaires (SM3A, SILA), acteurs économiques (Société d'économie alpestre de Haute-Savoie, Domaines skiables de France), collectivités (Région Auvergne Rhône Alpes, Département de la Haute-Savoie, commune de station de montagne,) associations environnementales (France nature environnement, Fédération départementale de pêche et protection du milieu aquatique).

Par ailleurs, un entretien exploratoire, en amont de la démarche, a été réalisé auprès du Président du comité de bassin Rhône Alpes Corse, par ailleurs Président du département de la Haute-Savoie. Son but était de confirmer l'intérêt du sujet.

L'ensemble des entretiens ont été enregistrés et retranscrits en intégralité au moyen de l'outil de retranscription Sonix. Ils ont ensuite permis la réalisation de la grille de codage (*annexe 7*). La réalisation des entretiens semi-directifs a été complétée par la participation en tant qu'observatrice à une séance du bureau de la CLE de l'Arve.

- Observation non-participante au bureau de la CLE le 28 juin 2024 en visio-conférence

Cette technique de recherche caractérise les situations où le chercheur ne participe pas aux activités observées. C'est une technique de collecte des données qui permet d'avoir accès à des

données qui ne sont pas accessibles par des entretiens ou des questionnaires⁴³. Observer, c'est donc constater un phénomène que l'on a sous les yeux, sans idée préconçue, monopoliser certains éléments du réel et en ignorer avec des instruments qui pourront aider à rendre une observation la plus complète possible.⁴⁴

L'observation non-participative au bureau de la CLE, organe décisionnel, a permis de constater en toute extériorité les relations au sein de la gouvernance ainsi que les modes de prises de décision.

- Lecture et l'exploitation des documents fournis par les différents acteurs, annexés au présent document (annexes 1 à 8)

Ces travaux permettent de fiabiliser les résultats en précisant les domaines de compétences des différentes structures et les actions réalisées. Il s'agit également de compléter par des exemples les principes et concepts présentés.

2 L'objectif de la démarche

La recherche a pour objectif :

- d'identifier les freins mais également les leviers à la sécurité hydrique dans les territoires de montagne et notamment l'interaction entre la connaissance des ressources en eau par la gouvernance territoriale de l'eau et la garantie de la sécurité hydrique ;
- de définir les conflits d'usages existants, latents ou potentiels sur le territoire étudiés ;
- de reconnaître un potentiel acteur territorial tête de fil en la matière ;
- de déterminer les limites à la garantie de la sécurité hydrique consentie par la gouvernance territoriale
- de proposer des préconisations à l'endroit de la gouvernance territoriale afin de consolider la sécurité hydrique dans les territoires de montagne.

Les objectifs des travaux réalisés ainsi que la méthodologie choisie et employée ayant été préalablement précisés, il faut désormais procéder à l'analyse des résultats obtenus par la démarche.

⁴³ Chevalier, Françoise, et Sébastien Stenger. « Chapitre 5. L'observation », Françoise Chevalier éd., *Les méthodes de recherche du DBA*. EMS Editions, pp. 94-107 (2018)

⁴⁴ Fernandez, Lydia. « Chapitre 10. L'observation », Antoine Bioy éd., *Les méthodes qualitatives en psychologie clinique et psychopathologie*. Dunod, pp. 161-177 (2021)

B Analyse et discussion des résultats : Une gouvernance territoriale oscillant entre coordination, coopération et collaboration souffrant d'un trop faible engagement citoyen et politique

Face à la complexité du réseau des acteurs de l'eau, plusieurs éléments cumulatifs apparaissent nécessaires au fonctionnement de la gouvernance, garante de la sécurité hydrique : des ressources mais également une organisation territoriale adaptée disposant de mécanismes agiles et d'acteurs identifiés.

1 Les moyens nécessaires à la gouvernance territoriale de l'eau

La question qui se pose est la suivante : quels moyens et quels leviers la gouvernance territoriale de l'eau a-t-elle à sa disposition pour assurer la qualité et la quantité d'eau suffisante pour la consommation de tous tout en assurant la préservation du milieu ? La première condition issue de nos recherches est l'affectation de ressources tant matérielles, humaines, immatérielles et financières permettant la mise en œuvre de la politique publique locale. Si la gouvernance de l'eau dispose d'un vaste corpus de règles élaborées depuis près de vingt ans, tant au niveau local que national et de ressources financières issues des redevances de l'eau, nos recherches ont permis d'identifier différents freins à la sécurité hydrique concernant majoritairement la connaissance de la ressource hydrique.

- La sécurité hydrique conditionnée à la connaissance des ressources hydriques par la gouvernance

La connaissance des ressources en eau du territoire s'entend à la fois en matière quantitative mais également du point de vue qualitatif. Elle exige l'utilisation et l'exploitation de plusieurs outils et de bases de données.

En matière de quantité d'abord, il faut distinguer les eaux de surface des eaux souterraines. S'agissant de la surveillance des eaux de surface, des stations de mesure dites stations hydrométriques ont été mises en place sur le territoire. L'instrumentation des cours d'eau relève d'entités différentes selon la taille de la rivière, du ruisseau ou du torrent : la DREAL est compétente pour les cours d'eau les plus importants. Les structures en charge de la compétence GEMAPI et notamment les syndicats de rivière disposent de leurs propres stations de mesure sur des cours d'eau plus modestes. Selon les services de la DDT, la fiabilité des données n'est

effective et donc potentiellement prise en compte qu'au-delà d'une dizaine d'années d'exploitation.

Plusieurs limites ont été identifiées dans le cadre de la recherche : D'abord, la vision de la gouvernance n'est que très partielle parce que ce sont majoritairement les plus gros cours d'eau qui sont instrumentés ainsi que les zones déjà identifiées comme carencées. S'agissant des autres secteurs, seule une collecte de données avec mesures de débit en période d'étiage en été est réalisée. De plus, aux vues de la taille du territoire étudiée, la vision est imprécise.

Concernant la qualité disponible en matière d'eaux souterraines, deux structures sont compétentes : le Département qui mandate un bureau d'études mais également le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

D'autres outils permettent de disposer d'une vision relative aux quantités d'eau disponible et notamment l'accès à de la donnée. D'abord les services en charge de l'eau potable disposent de données dans leur domaine de compétence, ensuite les études réalisées dans les zones en tension, notamment les études volumes prélevables (EVP) et les projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) permettent de compléter en partie la vision en la matière. Certains prélèvements toutefois, notamment agricoles, échappent à l'analyse. Autres moyens, cette fois d'ordre financier ou administratif, à la disposition de la gouvernance : la redevance sur l'eau, d'une part, qui constitue la principale taxe affectée au financement de la politique de l'eau et payée par les différents usagers de l'eau et le rapport sur le prix et la qualité du service de l'eau (RPGS) d'autre part. La faiblesse de la donnée porte alors sur la non-comptabilisation des volumes prélevés car exonérés comme les petits volumes de prélèvement (inférieurs à 10 000m³ ou 7000m³ en ZRE) ou aux usages exonérés comme l'aquaculture par exemple.

Enfin, l'instruction des dossiers réalisés notamment par les principaux préleveurs (études d'impact ou environnementales réalisées par des bureaux d'études à la demande des initiateurs des dossiers) permet également de compléter la vision territoriale sur l'eau.

Au niveau national, plusieurs bases de données ont été mises en place dont notamment la base nationale de données sur l'eau (BNSE) et le portail national d'accès aux données sur les eaux souterraines (ADES), concernant les eaux souterraines. Enfin l'Agence de l'eau propose un accès libre à des données (Data eaufrance) mais aucun résultat ne semble disponible pour le département étudié. L'une des principales failles réside dans l'absence d'interaction et interconnexion entre ces différentes bases de données citées préalablement.

D'un point de vue de la qualité de l'eau, le principal service instructeur est l'Agence régionale de la santé (ARS) qui rédige des rapports annuels et dispose d'une base de données.

Si les outils de collecte de données existent en partie, c'est d'avantage l'accès instantané à la donnée qui reste très partielle et l'absence de partage de données qui est criante. En effet, aucune structure locale ne synthétise et traite la donnée collectée par les différents acteurs de l'eau, soit par faute de ressource humaine, soit par faute de missions ou compétences allouées en la matière.

S'agissant de planification, plusieurs outils existent tels que les SDAGE, SAGE et schéma directeur eau potable.

De manière indirecte, les documents d'urbanisme (PLU, PLUI, SCOT) jouent également un rôle en conditionnant le développement des communes ou intercommunalités à la disponibilité de l'eau potable. Pour autant, la fragilité de ces documents de planification repose sur l'absence d'outils prédictifs. Il n'existe pas pour l'heure, d'outil complet et fiable en la matière. A noter toutefois en matière de projections d'enneigement, la mise en place de Climsnow, programme issu d'un consortium privé-public, qui ambitionne de quantifier l'impact du changement climatique sur l'enneigement des stations de montagne. Pour se faire, il se réfère à des études météorologiques mais sans toutefois prendre en compte de manière globale la gestion de l'eau, l'analyse étant faite sur la base de l'hypothèse d'une ressource en eau constante. Un second outil prédictif dénommé Alpes Sentinelles et piloté par l'INARAE, programme de recherche multi partenarial également, sur l'évolution des alpages du fait du changement climatique ou encore l'observatoire alpin du changement climatique ont le mérite d'exister mais ne répondent pas pleinement aux attentes légitimes de la gouvernance en matière de vision transverse.

Au niveau national, plusieurs programmes prédictifs ont été mis engagés tels que le projet Explore 2070 ayant pour objectif d'évaluer les impacts du changement climatique sur les milieux aquatiques et la ressource en eau à l'échéance 2070. Il s'agit d'anticiper les principaux défis à relever, de hiérarchiser les risques dans le but d'élaborer et d'évaluer des stratégies d'adaptation dans le domaine de l'eau en déterminant les mesures d'adaptation les plus appropriées tout en minimisant les risques. Le projet a été porté par la direction de l'Eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'écologie avec la participation notamment de l'ONEMA, des Agences de l'eau et des DREAL de bassin. Il a rassemblé une centaine d'experts venant d'établissements de recherche et de bureaux d'études spécialisés.

L'absence de connaissance et parfois même de partage des données apparaît comme un frein à la mise en place d'une vision partagée des ressources disponibles actuelles et des potentielles ressources à venir. Elle est la conséquence de l'absence d'acteur ayant une mission d'assembler. Afin d'anticiper les difficultés en matière de gestion de l'eau, la gouvernance doit disposer d'une vision éclairée des conflits d'usage existants ou latents car l'avenir de la ressource en eau comporte une part d'incertitude. C'est dans cette marge d'incertitude que peuvent résider bien des conflits, avec des acteurs de plus ou moins bonne foi.

- La nécessaire identification des conflits d'usage et potentiels conflits

Les conflits sont de trois ordres : liés à la quantité d'eau disponible (partage de l'eau), à la qualité de l'eau (pollution), ou simultanément aux deux, impactant souvent le milieu aquatique. Selon les services de la DDPP, on constate un conflit entre particuliers et professionnels : les professionnels ayant l'obligation de réaliser une déclaration et par la même de disposer d'une autorisation d'exploiter pour laquelle les besoins du milieu et de la population du territoire sont pris en compte préalablement à tout aval des services de l'État.

Les conflits ou potentiels conflits identifiés sont nombreux, en voici quelques exemples :

- Pêche, pisciculture, milieu aquatique versus sports d'eau ou hydroélectricité (réchauffement de l'eau, barrières physiques),
- Agriculture (lisier) versus milieu et pêche,
- Abreuvement des animaux, sécurité incendie en alpage versus maintien du milieu naturel (zone protégée), ou la justification d'intérêt public majeur d'intérêt impératif peut justifier la dérogation aux règles de protection de zones naturelles protégées,
- Arrosages des potagers, remplissage des piscines privées versus consommation d'eau potable,
- Prélèvement par forage sur une nappe phréatique versus besoin de la population locale,
- Neige de culture versus eau potable pour la population résidente et touristique,
- Fabrication de fromages en alpage versus besoin de l'hôtellerie de montagne.

De potentiels futurs conflits d'usage sont également identifiés par les acteurs de l'eau comme notamment ceux inhérents au développement des projets de micro stations hydroélectriques concurrençant le maintien du milieu aquatique.

La réponse à ces conflits existants ou latents nécessite à la fois pour la gouvernance territoriale de l'eau une capacité d'anticipation (identifier avec éclosion les principaux risques) en définissant préalablement une doctrine commune (lignes directrices, comme définies dans les

principaux outils de planification tels que le SAGE) tout en maintenant une capacité d'adaptation en cas de survenance de la crise pour mettre autour de la table tous les acteurs impactés afin de rechercher un consensus dénommée « la voie du milieu » par plusieurs répondants.

Ainsi, il a été constaté également un changement de posture des services de l'État qui, tout en poursuivant leurs missions d'instruction des dossiers et de sanction des contrevenants, assurent également une fonction d'accompagnement dans leurs projets, posture d'avantage partenarial avec les autres acteurs et notamment les associations.

Cette nouvelle posture semble d'autant plus adaptée dans la perspective de la concomitance des périodes d'enquête publique et d'instruction du dossier, imposant au pétitionnaire un travail préliminaire d'échange avec les autres acteurs.

2 Une gouvernance basée sur l'absence d'un acteur leader au sein de la gouvernance mais sur des relations entre acteurs variant entre coordination, coopération et collaboration

Cette partie concerne les relations entre les acteurs au sein de cette gouvernance territoriale. Il s'agit d'identifier les relations entre les différentes structures.

Les acteurs peuvent être classés en plusieurs catégories, certains acteurs pouvant faire partie de plusieurs d'entre elles :

D'abord les acteurs orchestrateurs ou planificateurs, comme l'Agence de l'eau, qui reverse les redevances et les amendes pollueurs payeurs sous formes d'aides financières ou encore les structures porteuses des SAGE (CLE du SAGE).

D'autres acteurs ont un rôle régulateur : ce sont notamment les services instructeurs de l'État comme la DDT ou la DDPP.

Les syndicats de rivières ou lac ou les gestionnaires d'eau potable jouent quant à eux d'avantage un rôle d'acteur opérationnel.

Enfin, la fonction d'acteur entrepreneur revient d'avantage aux acteurs économiques (gestionnaire du domaine skiable, économie alpestres, tourisme, industrie etc.) et non économiques (associations de défense de l'environnement ...)

Ainsi la forme d'organisation territoriale et la posture entre les acteurs varient selon les situations. Une posture hiérarchique est observée par les services instructeurs tels que la DDT ou la DDPP lors du suivi des dossiers afin de veiller au respect de la réglementation en vigueur. On observe ainsi d'avantage le processus de coordination, ayant l'avantage de veiller à la cohérence de l'ensemble, centré sur la sécurité et le résultat, nécessitant analyse et concertation

préalable. Le travail en réseau est la règle tant de manière institutionnelle au sein des différentes entités pilotées par les services de l'État telles que le CODERST (conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques), le CASH (comité d'anticipation et de suivi hydrologique), des structures telles que la commission locale de l'eau (CLE) ou autre assemblée délibérante (comité du syndicat mixte du lac d'Annecy) que de manière informelle ou dans le cadre conventionnel, comme pour les conventions d'échanges de données entre associations et services gestionnaires. Le processus de coopération souvent mis en œuvre a pour avantage d'impliquer d'avantage les acteurs mais se traduit souvent par un consensus peu novateur du fait de la neutralisation d'intérêts divergents. La pratique partenariat reste quant à elle à la marge et concerne majoritairement des décisions extrêmement locales et mériterait à se développer car elle reste la moins discutable à long terme du fait de la logique du gagnant-gagnant.

L'ensemble de ces éléments confirme l'hypothèse selon laquelle la gouvernance territoriale est à même d'assurer la sécurité hydrique sur son territoire, si elle dispose à minima des ressources, nécessaires, met en œuvre une approche adaptée aux réalités locales et assure une coordination des acteurs et des actions. Des écueils sont toutefois à éviter dont notamment une hyper spécificité des acteurs de l'eau ayant pour conséquence la fuite d'une partie des politiques remplacée par des technocrates et un trop faible engagement citoyen pas ou peu informé. Pour autant, la seule gouvernance territoriale de l'eau, dans son format actuel, est une garantie nécessaire mais pas suffisante à la sécurité hydrique, aux vues des freins et limites exposés plus haut. Il paraît donc opportun d'envisager une évolution du format de la gouvernance afin de répondre aux besoins de la sécurité hydrique.

III DISCUSSIONS ET PRÉCONISATIONS AUTOUR DE LA SÉCURITÉ HYDRIQUE DANS LES TERRITOIRES DE MONTAGNE ET LE RÔLE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN LA MATIÈRE

Avant de conclure, il nous faut en dernier lieu discuter autour de la problématique abordée d'une part, identifier les limites de l'étude d'autre part et enfin proposer quelques préconisations.

A Discussions autour de la problématique

Avant de nous interroger sur ce qu'il en est au niveau international, nous engagerons une réflexion sur les interrelations entre acteurs de l'eau et l'art de gouverner les transitions.

1 Gouverner les transitions

La gestion de l'eau reste un enjeu majeur qui en emporte d'autres. Ainsi le manque d'eau vient percuter le développement urbain⁴⁵, la croissance économique ou encore la préservation du milieu. Cette situation se généralise sur l'ensemble du territoire national, allant jusqu'au gel de la délivrance des permis de construire sur un certain nombre de communes du Var notamment. En Ardèche, c'est le préfet qui a suspendu la délivrance des permis de construire pour le même motif, l'insuffisance de la ressource en eau constitue un risque de santé et de salubrité publique. Dans les territoires de montagne, jusqu'alors épargnés par ces enjeux de sécurité hydrique, la gouvernance de l'eau, engagée dans la résolution des conflits latents du fait d'une dynamique de concertation et d'une politique d'incitation financière étatique, fait face à des écueils et doit entamer une évolution pour s'adapter tant au changement climatique qu'aux évolutions au sein de la société civile. Car les contestations peuvent être vives, comme notamment autour des retenues collinaires en secteur de montagne. Derrière ces contestations, il existe des divergences notables d'intérêt mais également de système de valeurs.

L'art de gouverner les transitions consiste à mieux comprendre les enjeux de manière globale et les faire comprendre pour gouverner les transitions, en prenant en compte les spécificités de

⁴⁵ *Gazette des communes-Actualités-A la une- « Développement urbain stoppé par le manque d'eau : le phénomène prend de l'ampleur » publié le 9 août 2024 par Fabienne Ledey*

la ressource en eau, d'autant plus au sein du territoire montagnard. Afin de pouvoir concilier les intérêts, la participation en amont de l'entière des acteurs de l'eau apparaît comme la condition sine qua none, mais non suffisante. Quelle échelle politique pertinente ? Celle de l'eau (bassin et sous-bassin) ou celle de population (agglomération ou communauté de communes) ?

Quelle solution technique et financière mettre en œuvre pour répondre aux attentes fortes des différents acteurs en matière de développement durable de l'eau ? Faut-il envisager de mener des expérimentations au sein des territoires de montagne pour identifier la solution la plus adaptée ?

2 Les interrelations entre les acteurs

Poser la question de la gouvernance conduit à définir et comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en termes de capacité d'intégration politique et sociale mais également en termes de capacité d'action, ce qui revient à s'interroger sur les relations entre les différents acteurs et notamment les interrelations entre société civile et État. C'est la multiplicité des acteurs aux intérêts divergents qui est source de conflits. Créer un climat fertile aux échanges et à la confiance interacteurs impose des échanges réguliers et des indicateurs d'engagement. Ce sont ainsi des stratégies d'acteurs qui sont mises en place et qui sont pour partie personne-dépendante, rendant ses relations fragiles. Seul un cadre imposant des règles prédéfinies et un animateur disposant de compétences élargies, d'une agilité et d'une autorité légitime permet de maintenir le niveau de confiance.

3 Qu'en est-il à l'international ?

La croissance démographique, l'urbanisation galopante et le changement climatique imposent une concurrence toujours plus vive. Alors que l'agriculture constitue le premier consommateur d'eau douce dans le monde, l'insécurité hydrique conditionne l'insécurité alimentaire et sont toutes deux en partie la cause de l'insécurité sociale et politique. Le 2 février 2012, un rapport de l'Office of the Director of National Intelligence (ODNI), intitulé « Global Water Security », rendait publiques les analyses de la communauté nationale du renseignement américain sur les risques que le stress hydrique faisait courir en termes de sécurité et de stabilité dans un certain nombre de pays, dont certains sont alliés des États-Unis. Le 22 septembre 2015, le même ODNI publiait un second rapport de teneur identique, mais cette fois intitulé « Global Food Security ». Selon la même structure que le précédent et recherchant les mêmes buts, il montrait cette fois

les implications diplomatiques et sécuritaires pouvant être induites par l'insécurité alimentaire attendue dans certaines régions du monde à plus ou moins brève échéance.⁴⁶ L'amélioration de la sécurité hydrique mondiale est un défi complexe, mais il existe des opportunités prometteuses pour y parvenir grâce à des approches novatrices et durables telles que la construction de puits, le stockage et la collecte d'eau de pluie, la mise en place d'une agriculture durable, l'innovation technologique (désalinisation de l'eau de mer ou réutilisation des eaux usées par exemple), gestion intégrée des ressources en eau ou encore éducation et sensibilisation, partenariat public-privé, coopération internationale. La sécurité hydrique est ainsi à la fois un réel défi mais également une opportunité pour repenser les pratiques.

B Quelques préconisations et limites de l'étude

S'il semblait nécessaire de discuter autour de la problématique, il apparaît pertinent de définir le plus objectivement possible les limites et contraintes de l'étude réalisée tout en débutant par la détermination de préconisations issues tant de la littérature grise que des entretiens semi-directifs.

1 Les préconisations

Nous distinguerons trois grandes familles de préconisations : celles relevant de la stratégie, celles d'ordre tactique et enfin les préconisations opérationnelles.

- Préconisations d'ordre stratégique

On distingue les préconisations relatives à la gouvernance de celles relatives au milieu.

Les préconisations relatives au mode de gouvernance :

➤ Préconisation 1 : Généraliser le format des commissions locales de l'eau (CLE) et engager la rédaction des schémas d'aménagement de gestion de l'eau (SAGE) sur l'ensemble du territoire, permettant le portage d'un projet politique locale en matière de gestion de l'eau.

Il apparaît toutefois nécessaire de revoir la répartition entre les différents acteurs pour donner davantage de poids au citoyen, conditionné au développement d'une meilleure connaissance en la matière par tout un chacun.

⁴⁶ Publication sur le site internet *Le défi humanitaire dans le monde* d'un article de Franck Galland : « la sécurité hydrique, un enjeu majeur pour la sécurité alimentaire ».

➤ Préconisation 2 : Développer la connaissance des citoyens afin de les impliquer davantage dans la gestion de l'eau et de les sensibiliser aux bonnes pratiques. Il peut s'agir de la mise en place de plan d'actions à destination des citoyens pour une meilleure connaissance et résilience territoriale, en faisant des citoyens de véritables acteurs, au travers d'action de type bottom-up. L'approche bottom-up est une méthode managériale qui encourage la participation des employés dans le processus décisionnel, contrairement à l'approche top-down. Elle s'appuie sur la remontée d'idées et la mise en commun des compétences pour définir la meilleure stratégie à adopter.

➤ Préconisation 3 : Développer les solidarités intra bassins au travers notamment d'interconnexion des réseaux d'eau potables (exemple interconnexion en eau potable du Grand Anney et la communauté de communes du pays de Cruseilles)

Les préconisations relatives au milieu :

➤ Préconisation 4 : Évaluer les besoins à venir en y intégrant pleinement les besoins du milieu.

➤ Préconisation 5 : Engager une politique incitative de sobriété hydrique.

• Préconisations d'ordre tactique

On distingue les préconisations relatives à la connaissance de la ressource hydrique de celles relevant de l'exploitation de la ressource hydrique.

Les préconisations permettant de développer la connaissance des différents acteurs en matière de ressource hydrique :

➤ Préconisation 6 : Poursuivre la politique d'instrumentation des cours d'eau_même de moindres envergures

➤ Préconisation 7 : Disposer d'outils partagés, avec notamment la mise en place d'accès aux données disponibles à destination des principaux acteurs, piloté par la DDT (en octroyant de la ressource humaine supplémentaire à ces services en charge du pilotage)

➤ Préconisation 8 : Généraliser la démarche prédictive et de planification d'actions :

Il s'agit de développer des outils prédictifs sur l'ensemble des bassins versants du territoire.

Les préconisations relatives à l'exploitation de la ressource :

- Préconisation 9 : Mettre en place l'interopérabilité des réseaux d'eau potable.

- Préconisation 10 : Réduire la consommation d'eau potable, au travers notamment de politique tarifaire, d'actions d'incitation à l'achat de mitigeur, réducteurs de débits.

- Préconisation 11 : Innover en développer des outils pour mieux exploiter les eaux de pluie, de la mer ou les eaux usées.

- Préconisation 12 : Valoriser les acteurs ayant de bonnes pratiques au travers de politique incitative au travers de l'octroi de label (exemple : le label flocon vert, ...) ou bonification des structures vertueuses.

- Préconisations d'ordre opérationnel

Certaines préconisations concernent la gestion des réseaux alors que la dernière concerne un domaine interdépendant, l'urbanisme.

Les préconisations relatives à la gestion des réseaux :

- Préconisation 13 : Récupérer les eaux de pluie et les traiter pour certains usages domestiques (exemple Australie).

- Préconisation 14 : Réduire les fuites sur le réseau en engageant une politique de travaux ambitieuse.

La préconisation relative à l'urbanisme :

- Préconisation 15 : Renforcer et faire respecter les règles en matière d'urbanisme (restriction des droits à construire dans la limite des capacités liées à l'eau).

2 Limites de l'étude et contraintes rencontrées

Si cette étude a été menée avec rigueur, elle souffre toutefois d'un certain nombre de limites qu'il paraît nécessaire d'identifier.

- La complexité du domaine étudié

Le domaine de la gestion de l'eau et de sa gouvernance était un sujet totalement exogène, ce qui a nécessité une très forte implication pour disposer des compétences minimales afin d'être en capacité d'échanger avec les répondants et appréhender les enjeux.

Il n'existe pas de Code de l'eau ou de documents synthétisant la gestion de l'eau et notamment sa gouvernance.

Le sujet apparaît comme un sujet de spécialistes, du fait de cette complexité des organisations. Comme mentionné préliminairement au début du mémoire, il y a très peu de littératures grises abordant le sujet de la gouvernance de l'eau en territoire de montagne.

- L'absence de saturation en matière d'entretiens

Même si un grand nombre d'entretiens qualitatifs ont été réalisés, il n'apparaît pas expressément que nous avons atteint la saturation, c'est-à-dire le moment où les données recueillies n'apportent plus de nouvelles informations.

Un certain nombre d'acteurs n'ont pas accordé l'entretien demandé, soit par manque de légitimité, soit par manque de temps disponible. Certains services sollicités, pourtant très importants en la matière (comme la DREAL) n'ont pas répondu à notre sollicitation.

- Le temps à consacrer au mémoire

Malgré un engagement fort, amorcé dès le début de l'année universitaire et un retroplanning majoritairement tenu, associé à un accompagnement régulier de ma tutrice, le temps a manqué tant pour réaliser de nouveaux entretiens et surtout pour procéder à la rédaction du document présenté. Il est à noter notamment des délais jugés extrêmement longs entre la sollicitation du répondant et la réalisation de l'entretien (en moyenne deux mois), du fait notamment de la période concernée (mai-juin, avec de nombreux jours fériés) entraînant une amorce tardive de la rédaction.

- L'absence de comparaison avec d'autres territoires de montagne français et international

Cette lacune est le fruit de la carence mentionnée plus haut : le temps alloué aux travaux de recherche ne permettait de multiplier le nombre des entretiens. La comparaison aurait permis de conforter les recherches et préconisations ou au contraire d'identifier le territoire comme singulier.

- Un contexte non favorable

Le sujet du mémoire apparaît comme un réel sujet d'actualité, un réel enjeu pour les prochaines années, entraînant la perception de non-dits ou réticences à se livrer : Il a été constaté des réticences à accorder les entretiens, ou à évoquer certains sujets. Ces éléments ont été perçus et obèrent en partie les résultats, malgré l'ensemble des règles mises en place. Enfin le fait de réaliser l'étude de cas au sein du département de résidence, s'il est à la fois un atout en matière de mobilité et de prise de contact, apporte également quelques freins, notamment en matière de confiance accordée par les répondants.

CONCLUSION

L'eau, érigée patrimoine commun de la Nation en droit français, est un bien indispensable à la vie et au développement socio-économique. Si la gestion de cette ressource naturelle est un sujet de préoccupation majeur au plan national, elle l'est d'autant plus au sein des territoires de montagne, d'avantage impacté par le changement climatique.

La sécurité hydrique, définie comme l'accès durable à l'échelle des bassins versants à des quantités suffisantes d'eau de qualité acceptable pour assurer la protection de la santé humaine et celle des écosystèmes est conditionnée à la performance de la gouvernance territoriale de l'eau et notamment aux relations entre les différents acteurs de l'eau, défendant potentiellement des intérêts et des valeurs opposés. Les conflits d'usages sont les fruits de la concurrence sur la masse d'eau ou de rivalité dont l'origine relève de pollution et traduisent la complexité des interdépendances entre milieu naturel et milieu anthropique. Si le cadre juridique issu du droit français mais également du droit européen a mis en place une organisation facilitant les échanges entre les différents acteurs, notamment du fait de la décentralisation et de la dimension participative, il présente un certain nombre de freins à la conciliation des usages et a le défaut de proposer une gouvernance particulièrement fragmentée.

Nos recherches ont confirmé ces éléments et complété ces derniers en identifiant notamment l'absence de leadership local en matière de gestion de l'eau, dont les relations entre acteurs oscillent selon les situations entre coordination, coopération et collaboration.

Si le lien entre sécurité hydrique et gouvernance territoriale de l'eau est fondamentale, d'autant plus en territoire de montagne, la gouvernance de l'eau semble devoir marquer une évolution afin de s'adapter aux enjeux criants tant du dérèglement climatique que de l'évolution des relations au sein de la société civile. C'est grâce à de nombreux entretiens et lectures d'ouvrages, articles et autres documents que la confirmation des adaptations nécessaires de la gouvernance territoriale de l'eau en territoire montagne s'est imposée à nous.

La démocratisation de la gestion de l'eau et la mise en place de formes alternatives de participation apparaissent nécessaires afin d'impliquer d'avantage le grand public. En cela, on peut, à juste titre s'interroger sur la politique publique la plus à même de répondre à ces enjeux : Quelle politique publique pour répondre à l'enjeu de la sensibilisation du grand public à la sécurité hydrique ?

Comment sensibiliser aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance pour impliquer les citoyens ? Comment mieux former les élus, les acteurs locaux et les usagers à une gestion

intégrée de l'eau ? Comment mieux orienter les financements vers des usages vertueux de la ressource et la modernisation des réseaux ?

Autre enjeu prégnant au niveau national, le transfert de compétences aux intercommunalités des compétences eau et assainissement qui s'achèvera au 1er janvier 2026. À la suite de multiples alertes de maires de montagne sur le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement, l'Association Nationale des Élus de la Montagne (ANEM) demande que ce transfert devienne facultatif, argumentant sur les principaux risques liés au transfert de compétences : d'abord l'éloignement du service par rapport aux usagers domestiques et professionnels dont certains ont une activité très dépendante, comme c'est le cas pour l'agriculture qui est un socle de l'économie montagnarde, ensuite l'augmentation du prix du service et enfin la réduction de la connaissance des réseaux d'eau et de la prise en compte des enjeux locaux (terrains accidentés, dispersion de l'habitat etc.).

Enfin le dérèglement climatique pose la double problématique de la gestion de la pénurie mais également de l'excès d'eau, dont la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols sont les principales causes, entraînant ainsi des crues importantes comme celles observées ces derniers mois sur le territoire national, et notamment dans les Hauts-de-France. L'échelle de la gouvernance territoriale de l'eau doit-elle être la même, en matière de crue et d'inondation ?

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Barone, Sylvain et Pierre-Louis Mayaux, *Les politiques de l'eau*, LGDJ 2019.

Calvo-Mendieta, Iratxe et Scarwell, Helga-Jane *Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais* Edition : Presses Universitaires du Septentrion.

Chevalier, Françoise, et Sébastien Stenger. « Chapitre 5. L'observation », Françoise Chevalier éd., *Les méthodes de recherche du DBA*. EMS Editions, 2018.

Debarbieux, Bernard. « Construits identitaires et imaginaires de la territorialité : variations autour de la figure du « montagnard » », *Annales de géographie*, vol. 660-661, no. 2-3, 2008.

Fernandez, Lydia. « Chapitre 10. L'observation », Antoine Bioy éd., *Les méthodes qualitatives en psychologie clinique et psychopathologie*. Dunod, 2021.

Kergomard, Claude, et al., éditeurs. *Environnement et gouvernance des territoires*. Presses universitaires du Septentrion, 2008.

Blanchon, David. *Géopolitique de l'eau. Entre conflits et coopérations*. Le Cavalier Bleu, 2019
Bakker K., Morinville C.. *Les dimensions de gouvernance de la sécurité de l'eau : une revue*, 2013.

Moulaert, F., *Globalisation and Integrated Area Development in European Cities*. Oxford University Press, Oxford, 2000.

Reuter, Yves, et al. « Méthodes de recherche », *Dictionnaire des concepts fondamentaux des didactiques*, sous la direction de Reuter Yves, et al. De Boeck Supérieur, 2013.

Articles

Barone S, B. Sannier, M. Razès, M. Campardon, L. Guérin-Schneider, et al.. Qui sont les “ élus de l'eau ” ? À propos de l'investissement sectoriel des élus locaux. *Développement durable et territoires*, 2017, 8 (2), 17 p. fihal-01582592.

Berriet-Sollic M, Déprés C, Trouvé A, 2005, La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ? INRA-ENESAD.

Carlsson L, Berkes F. Co-management : concepts and methodological implications. *J Environ Manage*. 2005 Apr;75(1):65-76. doi: 10.1016/j.jenvman.2004.11.008. PMID: 15748804.

Casteigts, Michel Le management territorial stratégique. Ali Sedjari (dir.). *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle*, L'Harmattan, 2003, 9782296279452. fihalshs-01528106.

Dziedzicki, J.-M. [2001], *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?* Thèse de doctorat, Université François Rabelais, Tours.

Garrick, D. et Hall, J.M. *Sécurité de l'eau et société : risques, mesures et voie*, 2014.

Gilly, Jean-Pierre, et Frédéric Wallet. « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. , no. 5, 2005, pp. 699-722.

Girard, Sabine, et Anne Rivière-Honegger. « En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces ? », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 13, no. 1, 2014, pp. 32-36.

Mendez, Ariel, et Delphine Mercier. « Compétences-clés de territoires. Le rôle des relations inter organisationnelles », *Revue française de gestion*, vol. n° 164, no. 5, 2006, pp. 253-275.

Molle François. Gouvernance de l'eau. In : Berroir S., Cauvin C., Chamussy H. (ed.). Hypergeo [encyclopédie électronique en ligne]. 2020, 4 p

Rogers, P. et Hall, A.W. 2003. Gouvernance efficace de l'eau. TAC background papers. GWP. Stockholm.

Textes juridiques

Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et la lutte contre les pollutions

Loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et la gestion des ressources piscicoles

Loi du 3 janvier 1992 dite loi sur l'eau

Directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 dite DCE

Loi du 30 décembre 2006 relative à l'eau et au milieu aquatique dite LEMA

Décret et arrêté du 2 mai 2007

Article L210-1 du Code de l'environnement

Instruction INT NOR 14/12/23 relative à l'application décret 2021-795 du 23/6/21 et décret 2022-1078 du 29/7/22 concernant la gestion de la ressource en eau

Rapports, avis et études

Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (CESE) : Rapport d'information relative à la mise en application de la loi 2006-1722 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (23 janvier 2008)

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Inspection générale de l'Administration (IGA) : Rapport conjoint CGEDD n°013891-01et IGA) n° 21037-R « L'organisation territoriale de l'État en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce Scénarios d'évolution pour une politique publique mieux intégrée » (mars 2022)

Sénat : Rapport d'information sur l'avenir de l'eau n° 142 (2022-2023) (24 novembre 2022)

Cour des comptes : Rapport relatif à la gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, rapport public annuel (mars 2023)

Conseil économique social et environnemental (CESE) : Avis : Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ?(avril 2023)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : Étude Changement climatiques en montagne : relever le défi de l'adaptation dans la gestion de l'eau et du tourisme, regards croisés sur les pratiques et les politiques en Europe (octobre 2023)

Assemblée nationale, commission du développement durable et aménagement du territoire : Rapport de la mission d'information sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique (janvier 2024)

Revue et presse

Gazette des communes

Gazette des communes, « politique de l'eau : ce qu'il faut changer (ou pas) dans le modèle actuel », publié le 6 avril 2022

Gazette des communes, « 40 ans de décentralisation : le bilan de la cour des comptes/politique de l'eau : l'organisation de l'Etat et des collectivités à revoir » publié le 14 mars 2023

Gazette des communes, « face au manque d'eau, la Cour des comptes appelle à revoir le modèle actuel », publié le 27 juillet 2023

Le Monde

Le Monde, « il faut engager une réflexion démocratique sur le partage de l'eau », publié le 14 aout 2022

Le Monde, septembre 2023, « 189 communes toujours privées d'eau potable en France », publié le 13 septembre 2023

Montagnes magazine

Montagnes magazine, L'eau en montagne, une ressource à sécuriser, Raphaëlle Lavorel, publié le 14/11/2023

Revue française d'administration publique

Revue française d'administration publique 2019/4 (num 172) « Les services d'eau potable à l'épreuve de la loi NoTré » Christelle Pezon pages 935 à 952

Revue internationale de sciences administratives

Revue internationale de sciences administratives 2011 (vol.77) numéro spéciale sur la gouvernance de l'eau. « La gouvernance de l'eau -les actions de l'Etat, entre la réalité de la fragmentation et le besoin d'intégration » Jurian Edelenbos, Geert R.Teismann, p 5 à 30

Vertigo

Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement (en ligne), volume 9 numéro 1, mai 2009, « vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du SAGE de la rivière Drome en France », Richard, S. & Rieu, T. (2009), publié le 4 mai 2009

Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement (en ligne), volume 20 numéro 1, mai 2020, « « Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France », Sophie Liziard, Rémi Barbier et Sara Fernandez, mis en ligne le 4 mai 2020

Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement (en ligne), hors-série 25, aout 2016, « pourquoi et comment faut-il sauver la sécurité hydrique : changement climatique, écologie politique et services écosystémiques », Yvan Renou.

Programmes et guides

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Guide d'élaboration et de mise en œuvre des projets de territoire pour la gestion de l'eau

Guide du financement des services publics eau et assainissement

Guide technique pour la constitution des établissements publics de bassin (EPTB-EPAGE) 2019

Sites internet

Banque des territoires

(www.banquedesterritoires.fr)/politique-de-leau-aller-vers-une-gouvernance-plus-conforme-la-geographie) site consulté le 26/10/23

Caisse des dépôts et des consignations

(<https://www.caissedesdepots.fr/>) site consulté le 2/02/2024

Centre d'information sur l'eau

(www.cieau.com), site consulté le 10/10/23

EAU France, le service public d'information sur l'eau

(www.eaufrance.fr) site consulté le 24/10/23

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

(www.ecologie.gouv.fr/gestion-leau-en-france) site consulté le 24/10/23

Office international de l'eau

(www.oieau.org) consulté le 26/10/23

Vie publique

Éclairage/chronologie/ les dates de la politique de l'eau

(www.vie-publique.fr) site consulté le 10/10/23

Éclairage/la montagne face au changement climatique, quelles voies d'adaptation publié le 7 novembre 2023, consulté le 15/02/2024

Discours

Jean-Marc SAUVE, Vice-président du Conseil d'État, le 26 janvier 2011, à l'occasion du colloque L'eau en France, quels usages ? quelles gouvernances ? organisé conjointement par le CESE et le CE

M. Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt, 8 mars 1990, discours de clôture du colloque « Eau et agriculture, leçon d'une sécheresse », Actes du colloque

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| REMERCIEMENTS | 1 |
| TABLE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES | 2 |
| SOMMAIRE | 3 |
| INTRODUCTION | 4 |
| I LA SÉCURITÉ HYDRIQUE, FORTEMENT DÉPENDANTE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE | 10 |
| A L'eau, ressource naturelle devenue richesse : du bien commun au conflit d'usages ou la dimension évolutive de l'environnement et des modes de gestion | 10 |
| 1 L'eau, une ressource territoriale | 10 |
| • Le territoire, un espace géographiquement produit, perçu et représenté mais également un espace d'usages | 10 |
| • Les ressources territoriales, potentiels latents | 11 |
| • Multifonctionnalité des ressources en eau et sécurité hydrique | 13 |
| 2 Territoires de montagne, territoires complexes | 14 |
| 3 La gestion de l'eau dans les territoires de montagne | 15 |
| B Dynamique des acteurs en matière de gestion de l'eau et formes de la gouvernance territoriale de l'eau | 16 |
| 1 Constat de la fragmentation de la gouvernance de l'eau | 17 |
| • Les collectivités territoriales | 18 |
| • Le positionnement central des services de l'État | 19 |
| 2 Décentralisation et dimension participative de la gouvernance de l'eau | 24 |
| • Le comité national de l'eau | 24 |
| • Les comités de bassin | 25 |
| • La commission locale de l'eau (CLE), instance de pilotage et d'élaboration du schéma d'aménagement schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) | 26 |
| 3 Mise en œuvre concrète des politiques publiques de l'eau dans les territoires de montagne | 30 |
| 4 Multiplicité des conflits d'usage réels et potentiels en territoire de montagne | 31 |
| II LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'EAU EN TERRITOIRE DE MONTAGNE : LA COGESTION, RÉSULTANTE DU PROCESSUS DE PARTAGE DE POUVOIR, GARANTIE PARTIELLE DE LA SÉCURITÉ HYDRIQUE | 33 |
| A De la théorie à la réalité, cas d'espèce en Haute-Savoie | 33 |
| 1 Méthode employée | 33 |

| | |
|--|----|
| • Entretiens avec les principaux acteurs de la gouvernance territoriale de l'eau en territoire de montagne | 34 |
| • Observation non-participante au bureau de la CLE le 28 juin 2024 en visio-conférence, avec prises de notes | 34 |
| • Lecture et l'exploitation des documents fournis par les différents acteurs, annexés au présent document | 35 |
| 2 L'objectif de la démarche | 35 |
| B Analyse et discussion des résultats : Une gouvernance territoriale oscillant entre coordination, coopération et collaboration souffrant d'un trop faible engagement citoyen et politique | 36 |
| 1 Les moyens nécessaires à la gouvernance territoriale de l'eau | 36 |
| • La sécurité hydrique conditionnée à la connaissance des ressources hydriques par la gouvernance | 36 |
| • La nécessaire identification des conflits d'usage et potentiels conflits | 39 |
| 2 Une gouvernance basée sur l'absence d'un acteur leader au sein de la gouvernance mais sur des relations entre acteurs variant entre coordination, coopération et collaboration | 40 |
| III DISCUSSIONS ET PRÉCONISATIONS AUTOUR DE LA SÉCURITÉ HYDRIQUE DANS LES TERRITOIRES DE MONTAGNE ET LE RÔLE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN LA MATIÈRE | 42 |
| A Discussion autour de la problématique | 42 |
| 1 Gouverner les transitions | 42 |
| 2 Les interrelations entre les acteurs | 43 |
| 3 Qu'en est-il à l'international ? | 43 |
| B Quelques préconisations et limites de l'étude | 44 |
| 1 Les préconisations | 44 |
| • Préconisations d'ordre stratégique | 44 |
| • Préconisations d'ordre tactique | 45 |
| • Préconisations d'ordre opérationnel | 46 |
| 2 Limites de l'étude et contraintes rencontrées | 46 |
| • La complexité du domaine étudié | 47 |
| • L'absence de saturation en matière d'entretiens | 47 |
| • Le temps à consacrer au mémoire | 47 |
| • L'absence de comparaison avec d'autres territoires de montagne français et international | 47 |
| • Un contexte non favorable | 48 |
| CONCLUSION | 49 |
| BIBLIOGRAPHIE | 51 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| TABLE DES MATIÈRES | 55 |
| TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX | 58 |
| RESUMÉ / ABSTRACT | 59 |
| ANNEXES | |

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1 Les principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau (Source : OCDE, 2015a)

Figure 2 Facteurs influençant la renouvelabilité de la ressource en eau (Source : Mouch)

Figure 3 Le cycle anthropisé de l'eau (Source : Reynard 2000a :121)

Figure 4 Schéma de la gouvernance de l'eau en France (Source : Rapport annuel de la Cour des Comptes juillet 2023)

Figure 5 Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie (Source : Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Leger. Principes pour l'élaboration d'une démarche de programmation concertée et participative. 2005. fhal-03058733f)

Figure 6 Participation des parties intéressées et du grand public dans la mise en œuvre des politiques publiques. (Source Mettan .1992)

RÉSUMÉ/ABSTRACT

La question de la gestion de la ressource en eau est un sujet éminemment politique, particulièrement ancien et complexe du fait de la nature même de l'eau. Parce que l'eau est un élément essentiel à la vie et au développement des sociétés, elle a été érigée en 2022 par le droit français « patrimoine commun de la Nation ». La transformation des modes de consommation et de production, associé au changement climatique ont fait évoluer de manière manifeste la place de cette ressource dans le système économique et social (développement du tourisme, accroissement démographique, intensification de l'agriculture, nouveaux besoins énergétiques) entraînant ainsi à la fois la multiplication des fonctions économiques de la ressource et l'émergence de nouvelles relations vis-à-vis de la ressource. Si la question de la gestion de l'eau est un sujet de préoccupation majeur au plan national, elle l'est encore d'avantage au sein des territoires de montagne. En effet 25 à 30 % du territoire national métropolitain est couvert par la montagne. Les territoires de montagne, sentinelles du climat sont d'avantage touchés par les effets du changement climatique et par la même, soumis à une tension croissante sur la gestion des ressources en eau générant des conflits d'usage croissants. Or, assurer la sécurité hydrique ou la sécurisation de l'eau, définie par Cook et Bakker (2012), c'est-à-dire l'accès durable, à l'échelle des bassins versants, à des quantités suffisantes d'eau de qualité acceptable pour assurer la protection de la santé humaine et celle des écosystèmes, est un enjeu essentiel qui relève de la gouvernance territoriale de l'eau. Notre étude tente d'établir en quoi la sécurité hydrique dans les territoires de montagne dépend de la gouvernance territoriale et notamment des rapports du mangement territorial stratégique.

The question of water resource management is an eminently political subject, particularly old and complex due to the very nature of water. Because water is an essential element for the life and development of societies, it was established in 2022 by French law as the “common heritage of the nation”. The transformation of consumption and production patterns, associated with climate change, have clearly changed the place of this resource in the economic and social system (development of tourism, demographic growth, intensification of agriculture, new energy needs) thus leading to both the multiplication of the economic functions of the resource and the emergence of new relationships with respect to the resource. If the issue of water management is a subject of major concern at the national level, it is even more so within mountain territories. In fact, 25% of the national metropolitan territory is covered by mountains.

Mountain territories, sentinels of the climate, are more affected by the effects of climate change and are therefore subject to increasing tension over the management of water resources, generating growing conflicts of use. However, ensuring water security or water security, defined by Cook and Bakker (2012), that is to say sustainable access at the watershed scale to sufficient quantities of water of acceptable quality for Ensuring the protection of human health and that of ecosystems is an essential issue relating to territorial water governance. Our study attempts to establish how water security in mountain territories depends on territorial governance and in particular on the relationships between strategic territorial management.