

**DOSSIER D'EXPERTS**

EAU ET ASSAINISSEMENT

# Intégrer les politiques de l'eau à l'échelle des territoires

Vers une gestion globale, transversale et durable

Louis Cauchy

Directeur général adjoint d'une communauté de communes

# Intégrer les politiques de l'eau à l'échelle des territoires

Vers une gestion globale, transversale et durable

Face à l'intensification des crises hydriques, les politiques publiques de l'eau atteignent aujourd'hui leurs limites. Rareté de la ressource, dégradation des milieux aquatiques, tensions financières et organisationnelles : les services publics de l'eau sont confrontés à des défis systémiques qui appellent une transformation profonde des modes d'action territoriaux.

*Intégrer les politiques de l'eau à l'échelle des territoires* propose une lecture globale, stratégique et opérationnelle de la gestion publique de l'eau en France. L'ouvrage dresse d'abord un diagnostic lucide du modèle français : richesse institutionnelle, gouvernance par bassin, cadre juridique structurant... mais aussi fragilités, cloisonnements et inadéquation croissante face aux effets du changement climatique.

Dans une seconde partie résolument prospective, l'auteur invite à repenser l'eau comme un bien commun transversal, dépassant les logiques sectorielles des « cinq compétences publiques de l'eau ». En s'appuyant sur des exemples concrets, des organisations innovantes et des leviers mobilisables par les collectivités, l'ouvrage offre des clés pour construire une gestion intégrée, durable et territorialisée de la ressource.

Conçu pour les décideurs publics et les praticiens de terrain, ce livre se distingue par son approche décloisonnée, stratégique et ancrée dans la réalité des collectivités. Il constitue un véritable outil d'aide à la décision pour engager une transition crédible et opérationnelle des politiques de l'eau.



**Louis Cauchy**, ingénieur territorial principal, est directeur général adjoint d'une communauté de communes. Engagé depuis une quinzaine d'années pour accompagner les politiques de l'eau, ses champs d'expertises se sont élargis avec la prise en main et le pilotage d'autres thématiques techniques de la gestion publique du territoire. Mobilisé tant auprès des élus que des équipes de terrain, il accompagne projets et décisions au sein d'une direction technique dédiée notamment aux cycles de l'eau et à la gestion des déchets, des bâtiments ou des voiries.

Engagé parallèlement comme auteur, ses expériences issues du quotidien des services nourrissent une volonté de comprendre, connaître et partager.

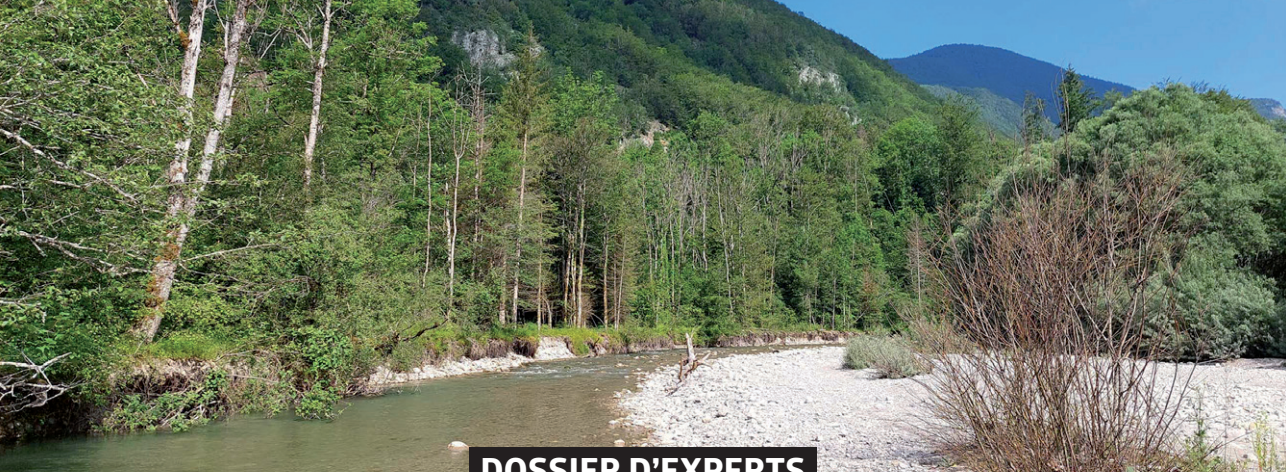
[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

ISSN: 1623-8869

**territorial** éditions



9 782818 623978



**DOSSIER D'EXPERTS**

**EAU ET ASSAINISSEMENT**

# **Intégrer les politiques de l'eau à l'échelle des territoires**

Vers une gestion globale, transversale et durable

**Louis Cauchy**

Directeur général adjoint d'une communauté de communes

*Photo ci-dessus – © Louis Cauchy :  
La Valserine, dans l'Ain et le Jura, première rivière labellisée « site rivières sauvages »  
ou la possibilité de concilier activités humaines et préservation des écosystèmes aquatiques.*

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 951A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

**Vous souhaitez  
nous contacter  
à propos de votre ouvrage ?**

## C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.  
Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

 <p><b>DANGER</b> <b>LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</b></p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN: 978-2-8186-2397-8

ISBN version numérique: 978-2-8186-2398-5

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Avril 2026

Dépôt légal à parution

# Sommaire

---

Avant-propos .....	p.9
Introduction .....	p.13

## Partie 1

### **Analyse du modèle français de gestion territoriale de l'eau**

#### Chapitre I

<b>Un contexte actuel façonné par l'histoire .....</b>	<b>p.17</b>
<b>A - La construction progressive d'une politique de l'eau .....</b>	<b>p.17</b>
1. Une gestion ancestrale .....	p.17
2. La définition des responsabilités publiques pour la gestion d'un bien commun .....	p.18
3. La législation pour accompagner le développement des usages de la ressource .....	p.19
4. Changement d'approche et changement d'échelle .....	p.20
<b>B - Cinq compétences clés et une gouvernance partagée .....</b>	<b>p.22</b>
1. L'alimentation en eau potable .....	p.23
2. L'assainissement collectif .....	p.24
3. L'assainissement non collectif (ANC) .....	p.26
4. La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) .....	p.28
5. La gestion des eaux pluviales .....	p.29
6. Le service public de défense extérieure contre l'incendie (Deci) .....	p.30
7. D'autres acteurs omniprésents et transversaux : la recherche publique et privée .....	p.31
8. Les agences de l'eau : un pilier de la gestion à l'échelle des bassins .....	p.32
<b>C - La gouvernance des services d'eau fixe le cap .....</b>	<b>p.33</b>
1. Une gouvernance plurielle entre acteurs publics et privés .....	p.34
2. Les données relatives aux modes d'organisation .....	p.35
3. L'impact sur les décisions .....	p.37
4. Le rôle et les atouts des structures intercommunales .....	p.38
5. De nouveaux défis à intégrer dans la gouvernance de l'eau .....	p.39
6. Le choix du mode de gestion : un enjeu politique et stratégique .....	p.39
<b>D - Le petit et le grand cycle de l'eau au cœur de notre quotidien .....</b>	<b>p.42</b>
1. L'eau domestique : un confort devenu norme .....	p.43
2. L'eau, moteur d'énergie .....	p.44
3. L'eau agricole .....	p.45
4. L'eau industrielle ou eau de <i>process</i> .....	p.45
5. L'eau loisirs .....	p.46
6. Petit et grand cycle de l'eau : une imbrication permanente .....	p.46

## Chapitre II

<b>Les fragilités d'un modèle en tension</b> .....	p.47
<b>A - Le modèle des agences de l'eau : une force fragilisée</b> .....	p.47
1. Six entités issues de la première loi sur l'eau .....	p.48
2. Une approche « bassin-versant » .....	p.48
3. Une force financière .....	p.50
4. Les limites de l'intervention des agences .....	p.50
5. Un rôle déterminant mais fragilisé .....	p.54
<b>B - La force contrainte des politiques françaises et européennes</b> .....	p.55
1. Les directives européennes : le socle de la politique de l'eau .....	p.56
2. Les principales lois et réglementations françaises .....	p.58
3. Un cadre juridique solide, mais difficile à mettre en œuvre .....	p.60
<b>C - Des territoires fragilisés par la rareté et/ou l'abondance de l'eau</b> .....	p.61
1. La rareté : une pression désormais structurelle .....	p.61
2. L'abondance ponctuelle .....	p.62
<b>D - Une expertise reconnue qui échappe aux gestionnaires</b> .....	p.64
1. L'insertion de la compétence Gemapi : un exemple révélateur .....	p.64
2. Une application réglementaire aux implications multiples .....	p.65
3. La prise en main indispensable par les gestionnaires .....	p.66
<b>E - Le dilemme du choix d'interventions publiques ou privées</b> .....	p.67
1. La question politique .....	p.67
2. La question de la gestion technique .....	p.68
3. L'importance des moyens humains .....	p.69
4. Les moyens financiers .....	p.69
5. L'histoire du territoire et ses caractéristiques locales .....	p.70
6. La place de l'usager .....	p.70

## Chapitre III

<b>Les services d'eau confrontés à de nouvelles problématiques</b> .....	p.73
<b>A - L'émergence de nouvelles préoccupations</b> .....	p.73
1. L'alimentation en eau potable .....	p.74
2. Le traitement des eaux usées .....	p.74
3. La gestion des eaux pluviales urbaines .....	p.76
4. La gestion des milieux aquatiques et la lutte contre les inondations .....	p.76
<b>B - La nécessaire adaptation des services</b> .....	p.77
1. Le risque de l'inertie .....	p.77
2. Des évolutions structurelles mal comprises .....	p.78
3. Une culture de la qualité et de la prévention .....	p.78
4. Vers une gouvernance plus prospective .....	p.78
5. Une nouvelle dimension pour les acteurs locaux .....	p.79
<b>C - Œuvrer dans un contexte organisationnel existant</b> .....	p.79
1. Le défi de la pérennisation des systèmes fonctionnels .....	p.79
2. Faire avec des injonctions contradictoires .....	p.80
3. Un objectif non prioritaire : la préservation de la ressource .....	p.84

<b>D - La question financière dans une perspective d'avenir</b> .....	p.85
1. Des investissements colossaux à engager .....	p.86
2. Des charges de fonctionnement en hausse continue .....	p.86
3. La raréfaction des aides financières .....	p.86
4. La baisse des consommations : un paradoxe financier .....	p.86
5. L'augmentation des impayés et la montée des dispositifs sociaux .....	p.87
<b>E - La résilience des territoires comme objectif</b> .....	p.87
1. L'exemple des stations de montagne : le paradoxe d'un modèle à bout de souffle .....	p.87
2. La résilience : un enjeu systémique pour les territoires .....	p.88
3. Des services d'eau au cœur de la résilience locale .....	p.88

## Partie 2

# Construire une gestion intégrée de la ressource en eau à l'échelle locale

### Chapitre I

<b>Un nouveau fondement pour l'action territoriale</b> .....	p.93
<b>A - Construire et partager un objectif commun</b> .....	p.93
1. S'accorder sur une ressource commune : l'eau, un flux unique aux enjeux partagés .....	p.94
2. Partager une vision du cycle de l'eau à l'échelle locale .....	p.95
3. Une entente nécessaire autour des constats .....	p.96
4. Définir des objectifs transversaux à l'échelle du cycle de l'eau .....	p.97
5. Le rôle clé des objectifs de la DCE .....	p.99
<b>B - Créer la porosité entre les différents services</b> .....	p.101
1. Effacer les rivalités locales entre les structures publiques gestionnaires .....	p.101
2. Créer un besoin de coopération .....	p.103
3. Mutualiser les moyens et les outils : un levier concret de coopération .....	p.105
4. Organiser des temps d'échange .....	p.108
<b>C - Faire converger les préoccupations</b> .....	p.109
1. S'appuyer sur une limite territoriale .....	p.110
2. Désigner un pilote politique pour porter la démarche .....	p.112
3. Le support et la mobilisation des équipes .....	p.113
4. Un nécessaire retour partagé .....	p.114
<b>D - La transversalité comme socle de l'action territoriale</b> .....	p.115
1. L'adoption d'un langage commun : les services publics de l'eau .....	p.116
2. La mobilisation conjointe des acteurs locaux .....	p.117
3. Faire tomber les cloisonnements .....	p.119
4. La gestion intégrée de la ressource en eau (Gire) .....	p.120

## Chapitre II

### Donner aux services les moyens d'agir : compétences, ingénierie

<b>et engagement collectif</b> .....	p.121
<b>A - Une ingénierie territoriale aux multiples ressources</b> .....	p.121
1. La maîtrise de la connaissance des services .....	p.122
2. Le développement d'une expertise clé .....	p.122
3. L'identification des problématiques et des priorités .....	p.122
4. La mobilisation des partenaires .....	p.123
5. La relation aux élus décideurs .....	p.123
6. La conduite de missions transversales .....	p.123
<b>B - Accompagner la montée en compétences</b> .....	p.123
1. Renforcer les qualifications des personnels .....	p.124
2. Tirer parti du renouvellement des équipes .....	p.124
3. S'appuyer sur le réseau professionnel .....	p.124
4. Mobiliser des moyens techniques adaptés .....	p.124
<b>C - Motiver et mobiliser l'engagement des équipes</b> .....	p.124
1. Considérer l'aspect particulier de la thématique de l'eau : un sujet sociétal .....	p.125
2. La nécessité de nouvelles approches professionnelles : un gage de modernité .....	p.125
3. Rémunérations et des moyens : des facteurs clés .....	p.125
4. Passer de l'exploitation quotidienne au projet de service .....	p.126

## Chapitre III

### Les élus, les moyens financiers et les usagers au cœur de l'action

<b>A - L'appui politique, une nécessité</b> .....	p.129
1. Mode de gouvernance du service .....	p.130
2. Choix du mode de gestion .....	p.130
<b>B - Adapter les modes de financement aux nouvelles exigences</b> .....	p.131
1. Un financement des services aujourd'hui hétérogène .....	p.131
2. De nouvelles articulations budgétaires à envisager .....	p.132
<b>C - La participation citoyenne : une opportunité</b> .....	p.133
1. Des obligations d'information... mais pour quels effets ? .....	p.133
2. Envisager des démarches locales proactives .....	p.134
3. Vers une mobilisation active : quelles attentes ? .....	p.135

## Chapitre IV

### Méthodes, outils et leviers à mobiliser

<b>A - S'appuyer sur les outils de gestion et de planification de la ressource</b> .....	p.137
1. Valoriser les outils existants .....	p.138
2. Élargir et mobiliser les instances de pilotage des projets .....	p.139
3. Développer les coopérations interservices .....	p.140
<b>B - Développer les compétences des agents et des élus</b> .....	p.142
1. La formation des équipes .....	p.142
2. La formation des élus .....	p.144
<b>C - Les moyens technologiques : leviers d'efficacité et de transformation</b> .....	p.145
1. L'acquisition de données pour une meilleure connaissance globale .....	p.145
2. La numérisation des informations en faveur des services et des usagers .....	p.146

## Chapitre V

<b>Une dynamique déjà en marche</b> .....	p.149
<b>A - Des modèles organisationnels déjà opérationnels</b> .....	p.149
1. Noreade et ses régies d'eau et d'assainissement.....	p.150
2. Eaux Seine Ouest : une équipe pour deux syndicats.....	p.151
3. La Roannaise des eaux, une structure complète et ambitieuse.....	p.152
4. L'Assemblée bretonne de l'eau : un parlement breton de l'eau.....	p.153
5. Un panel d'acteurs et de structures hybrides et transverses.....	p.154
6. Des partenaires privés qui se tiennent prêts.....	p.156
<b>B - Une solidarité amont-aval et aval-amont</b> .....	p.156
1. Les attendus de l'amont des bassins.....	p.157
2. Des territoires en amont pourtant fragilisés.....	p.157
3. Une nécessaire péréquation.....	p.158
<b>C - Envisager le futur : une préparation collective</b> .....	p.159
1. Le rôle clé des autorités organisatrices : le <i>leadership</i> .....	p.159
2. Savoir s'appuyer sur les acteurs transverses.....	p.159
3. La mobilisation citoyenne.....	p.160
<b>D - La gestion durable des eaux pluviales urbaines : un exemple concret</b> .....	p.161
1. Une nouvelle préoccupation.....	p.162
2. Le petit et le grand cycle de l'eau sont concernés.....	p.163
<b>Conclusion</b> .....	p.165

## Annexes

<b>France Eau Publique</b> .....	p.169
<b>La Plateforme des bonnes pratiques pour l'eau du Grand Sud-Ouest</b> .....	p.170
<b>Le pôle Aquanova</b> .....	p.172
<b>Le Graie</b> .....	p.173
<b>L'Adopta</b> .....	p.174
<b>L'Office international de l'eau (Oieau)</b> .....	p.175
<b>Le Partenariat français pour l'eau (PFE)</b> .....	p.177



## Avant-propos

---

### **La nécessité d'une transition**

La « transition » est aujourd'hui le maître mot de l'action publique territoriale. Pas un colloque, pas une rencontre professionnelle, pas une orientation politique ou réglementaire qui n'échappe à ce terme devenu incontournable.

Si la notion paraît parfois trop vague, elle traduit un besoin réel de changements et de transformations en profondeur.

L'évolution des attentes sociales, la crise climatique, la raréfaction des financements ou encore la nécessaire remise en cause des modes de gouvernance annoncent d'importants bouleversements pour les gestionnaires de l'action publique.

La gestion de la ressource en eau n'échappe pas à ce constat. Le dérèglement climatique affecte à la fois le cycle naturel de l'eau et l'organisation locale des compétences dites « eau ».

Qu'il s'agisse de gérer l'urgence ou d'engager un travail de fond sur les processus organisationnels et de gestion, un chamboulement majeur s'annonce. Longtemps considérée comme une ressource inépuisable, l'eau révèle aujourd'hui sa fragilité : disponibilité au robinet menacée, milieux aquatiques sous pressions.

Au-delà du risque de rupture d'approvisionnement, la qualité de la ressource et son coût pour les usagers sont directement en jeu. Accepter de « faire autrement » est désormais une nécessité.

### **Une nouvelle donne pour la gestion de la ressource en eau**

Les changements attendus sont multiples, interconnectés et inévitables. Ils s'imposeront sans doute aux collectivités et à leurs partenaires pour assurer la fiabilité et la durabilité des différents services en charge des compétences « eau ».

Cela suppose de remettre en question certains fondements sur lesquels les services et leurs usagers, pouvaient compter. L'exemple le plus frappant est celui de la rupture de l'approvisionnement en eau potable, touchant de plus en plus de communes depuis les sécheresses de 2018 et 2022, mais il ne s'agit que d'une problématique émergée parmi un plus grand ensemble de fragilités croissantes.

Le rapport n° 1455 présenté le 28 juin 2023 à l'Assemblée nationale par la commission des affaires économiques sur la gestion de l'eau pour les activités économiques<sup>1</sup> a dressé un état global de la situation sous l'angle très pragmatique de l'économie. Si l'analyse éclaire les conséquences pour l'appareil productif, elle met en retrait la question du grand cycle de l'eau et de la biodiversité. Pourtant, sans préservation de ces équilibres, il n'y a pas de ressource mobilisable pour nos activités.

### **Le rapport parlementaire de 2023 sur l'eau**

*Gestion de l'eau : bilan, perspectives et leviers pour une gestion juste et durable*

*Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques sur la gestion de l'eau, n° 1455, déposé le jeudi 29 juin 2023.*

Ce rapport analyse la gestion française de l'eau dans le contexte du changement climatique.

Il met en évidence :

- les impacts prévisibles du réchauffement (+ 4 °C d'ici la fin du siècle, contre + 3 °C dans le Pnacc 2015 [plan national d'adaptation au changement climatique]) sur le cycle de l'eau ;
- les conséquences directes pour l'organisation économique et sociale du pays (agriculture, industrie, énergie, tourisme, besoins domestiques).

Les rapporteurs partagent le constat des fragilités actuelles, mais divergent sur les solutions. Cela illustre la difficulté à construire un consensus national sur la gestion de l'eau.

Le plan eau présenté en mars 2023 (Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau - Plan interministériel du gouvernement d'Emmanuel Macron) en découle. Il propose 53 mesures autour de trois priorités :

- sobriété des usages : réduire et planifier les consommations ;
- optimisation de la ressource : limiter les pertes, recourir aux eaux non conventionnelles, renforcer le stockage.
- préservation de la qualité : prévenir les pollutions, protéger le grand cycle de l'eau.

En résumé, le rapport montre que si le diagnostic est désormais partagé, les voies d'action sont multiples et parfois contradictoires.

Référence : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/l16b1455\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/l16b1455_rapport-information#)

1. Le rapport intitulé *Gestion de l'eau : bilan, perspectives et leviers pour une gestion juste et durable* traite point par point des problématiques spécifiques de la gestion de l'eau à l'échelle de l'État français.

## Des solutions à construire collectivement

Si un éventail de solutions existe, toutes nécessitent un débat ouvert. Certaines mesures peuvent générer plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Les décisions doivent donc être concertées et planifiées collectivement.

Sur le terrain, la gestion de l'eau reste fragmentée : les services d'eau potable et d'assainissement, les acteurs de la biodiversité ou de l'agriculture travaillent encore trop souvent en silos. Or, il s'agit bien d'une ressource unique, dont la gestion impose coopération et décloisonnement.

### Des bouleversements déjà visibles : l'exemple du Massif central

En 2010, au cœur du Massif central, le « château d'eau de la France » semblait épargné par le changement climatique. L'abondance de la ressource en eau de ce territoire majoritairement rural, marquée par une densité plus importante qu'ailleurs des réseaux hydrographiques, des surfaces de zones humides et des plans d'eau, en faisait un secteur géographique préservé : tout laissait croire à une sécurité durable.

Il n'en est rien ! Quelques années plus tard, le constat est sans appel : le socle granitique n'est qu'un réceptacle de précipitations qui étaient jusqu'alors abondantes et régulières. Les cours d'eau s'assèchent, les zones humides se réduisent et la qualité des eaux des nombreux étangs se détériore.

Les modifications du régime hydrologique et la hausse des températures risquent de modifier de façon brutale et durable l'équilibre des ressources, des usages et de la qualité de l'eau de ces territoires dits de « tête de bassin-versant », sources des grands bassins de la Loire et de la Garonne. Ainsi, si le grand cycle de l'eau est impacté, le petit cycle technique de l'eau l'est tout autant. D'une ressource généreuse et abondante, sa préservation et son partage sont désormais des sujets majeurs d'inquiétudes, voire une nouvelle priorité des politiques territoriales.

Pour agir efficacement, adapter les territoires aux changements à venir et assurer leur résilience, il est indispensable de développer une approche globale, une lecture objective de la situation et une planification collégiale. Sans ces étapes, les décisions à prendre risquent de n'apporter qu'une réponse partielle voire inutile ou aggravante et susciter de l'incompréhension.

Malgré l'approche française volontariste d'envisager une gestion à l'échelle des bassins-versants, force est de constater que la dimension des responsabilités techniques quotidiennes est pourtant celle de périmètres administratifs, de prérogatives de services dédiés et de budgets très spécifiques.

Au-delà et malgré les nombreux efforts développés depuis des décennies, la ressource en eau est malmenée et continue à être très largement dégradée. Les milieux aquatiques sont tout autant fragilisés et la biodiversité en disparition.



## Introduction

---

Le présent ouvrage souhaite apporter une modeste contribution à la transition nécessaire que doivent engager les services publics dédiés à la gestion de l'eau. Cette évolution apparaît indispensable, à la fois pour améliorer une organisation qui montre certaines limites et pour faire face aux enjeux nouveaux qui s'imposent aux territoires.

L'ensemble des gestionnaires de la ressource, qu'ils soient directement impliqués ou plus éloignés de ces questions, sont invités à prendre part à ce mouvement. Il s'agit moins de « faire table rase » ou de proposer une organisation idéale que d'adopter une nouvelle approche, susceptible de constituer un levier pour conduire et porter les évolutions indispensables.

Les élus, les ingénieurs, les techniciens, les agents administratifs et de terrain, mais aussi l'ensemble des acteurs professionnels et bénévoles « les pieds et les mains dans l'eau », sont appelés à se mobiliser, car c'est de leur engagement collectif que dépend la capacité des services publics de l'eau à rester performants et résilients.

Pour éclairer ce défi, l'ouvrage s'organise en deux parties.

- La première partie propose un état des lieux global, aussi exhaustif que possible, de la gestion de l'eau en France et des nouveaux enjeux qui la traversent. Elle rappelle la construction progressive du système actuel, solide mais fragile, et met en lumière les problématiques émergentes auxquelles doivent répondre les gestionnaires.
- La seconde partie explore les voies d'une nécessaire transversalité. Elle montre que le décloisonnement des services et des acteurs ne peut résulter d'une simple décision, mais suppose une dynamique collective. À travers des exemples, des outils et des approches déjà en œuvre, elle met en avant les pistes qui peuvent nourrir une gestion plus globale et plus intégrée de la ressource.

Cet ouvrage se veut donc à la fois un constat et une invitation : constater les limites du système actuel et inviter chacun à participer, à son échelle, à la construction de nouvelles pratiques de gestion de l'eau au service des territoires et de leurs habitants.



## Partie 1

---

# **Analyse du modèle français de gestion territoriale de l'eau**

La situation actuelle, inédite à bien des égards, impose une transition de nos modes de gestion de la ressource en eau. Pour en comprendre la nécessité, il est essentiel d'identifier les composantes de l'organisation française : un système vivant, construit au fil de l'histoire, riche de dispositions réglementaires, d'acteurs et de processus. Complexe, il mêle dimension technique, ancrage dans les milieux naturels et multiples niveaux de décisions.

Pour l'utilisateur, qu'il soit consommateur d'eau potable, pêcheur en rivière ou plaisancier sur l'Atlantique, seule une partie de ce système est visible. Pourtant, il a longtemps su s'adapter aux caractéristiques techniques, géographiques et sociales des territoires pour fournir des services considérés, à juste titre, de très haute qualité.

Cet acquis, qui semblait inébranlable, se trouve aujourd'hui fragilisé. Le dérèglement climatique perturbe les cycles de l'eau, tandis que les niveaux de services attendus décrochent et que les capacités techniques et financières des gestionnaires s'érodent.

Dès lors, il devient nécessaire de mettre en évidence les failles de cette organisation. Les reconnaître n'est pas un signe de faiblesse, mais une condition préalable à la prévention des crises futures et à l'élaboration de solutions durables.

Cette première partie propose donc d'explorer le contexte organisationnel français dans une approche aussi « systémique » que possible, issue de l'expérience des services publics de gestion de l'eau. Elle met en lumière les principaux mécanismes hérités de l'histoire et les confronte aux défis contemporains, au premier rang desquels figure le dérèglement climatique.

## Chapitre I

---

# Un contexte actuel façonné par l'histoire

L'organisation de la gestion de l'eau en France n'est pas née d'une seule et unique décision. Elle s'est construite progressivement, au fil du temps, en réponse aux évolutions sociétales, techniques et environnementales.

Pour comprendre le contexte actuel, il est indispensable de revenir sur les grandes étapes de cette histoire. Les décisions prises et les besoins exprimés ont façonné un système où interviennent de nombreux acteurs, parfois isolément, parfois en coopération, pour assurer une partie de la gestion du petit et du grand cycle de l'eau. Ce sont eux qui, au quotidien, incarnent concrètement la gestion de cette ressource vitale.

La question de la gouvernance a joué un rôle déterminant dans cette construction. Les services publics de l'eau ont toujours reposé sur des conseils représentatifs composés d'élus, qui demeurent les ultimes décideurs.

Enfin, il importe de rappeler à quel point l'eau est présente dans nos vies. Si certains se croient éloignés de ces problématiques, chacun est en réalité concerné. Ressource biologique essentielle, l'eau irrigue aussi tous les aspects de notre société : alimentation, loisirs, activités économiques, environnement.

## A - La construction progressive d'une politique de l'eau

### 1. Une gestion ancestrale

La question de l'approvisionnement en eau ne date pas d'hier. Les civilisations antiques ont laissé un héritage riche de techniques complexes d'adduction d'eau. Bien avant d'être un enjeu moderne de gestion publique, elle a façonné les civilisations.

Dès l'Antiquité, des systèmes complexes d'adduction et d'assainissement apparaissent. Les aqueducs gallo-romains, dont certains vestiges subsistent encore, permettaient d'acheminer l'eau jusque dans les villes. Les habitants

s'approvisionnaient aussi aux fontaines publiques, aux puits ou directement dans les rivières. Dans les foyers urbains, les premiers porteurs d'eau assuraient une livraison à domicile.

L'Antiquité offre d'autres exemples marquants. À Rome, la *Claoca Maxima* constitue l'un des premiers grands réseaux d'égouts : elle permettait d'évacuer les déchets et les eaux usées dans le Tibre, de canaliser l'eau de pluie et même de drainer les marais. Plus à l'est, les civilisations anciennes de la vallée de l'Indus (actuels Inde, Pakistan et Afghanistan), sont reconnues comme étant les précurseurs en matière d'urbanisme et d'hygiène. Les fouilles réalisées sur le site de Mohenjo-daro (actuel Pakistan) révèlent des maisons équipées de salles de bains, de puits individuels et de toilettes reliées à des égouts couverts par des briques, sans doute les plus anciens connus au monde.

En France, l'histoire moderne de l'eau urbaine commence véritablement au XVIII<sup>e</sup> siècle. En 1778, la Compagnie des eaux de Paris est créée pour desservir les maisons particulières, à titre onéreux, grâce à des branchements sur l'eau de la Seine. Elle installe également des machines destinées à élever l'eau et à la redistribuer vers des fontaines. Cette initiative s'inscrit dans la continuité de plusieurs siècles d'aménagement : pompes, aqueducs (le premier construit par les Romains au I<sup>er</sup> siècle après J.-C.) et autres infrastructures d'acheminements. Dix ans plus tard, en 1788, la Compagnie est reprise par la ville de Paris et devient l'Administration royale des eaux de Paris.



Pour approfondir cette histoire, le lecteur pourra consulter le travail de Gilles Pascal Husson : « Historique de l'alimentation en eau de la ville de Paris » (disponible en ligne : <https://www.water-quality-journal.org/articles/wqual/pdf/1996/02/wqual1996272p97.pdf>).

## 2. La définition des responsabilités publiques pour la gestion d'un bien commun

Avec la Révolution française et la création des 44 000 communes, la production et la distribution d'eau potable deviennent l'une des nombreuses nouvelles responsabilités locales. L'eau commence à être pensée comme un bien commun relevant de la puissance publique.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les premiers textes juridiques fondateurs apparaissent dans les codes napoléoniens. Le Code civil et le Code du domaine public fluvial fixent les régimes de propriété et d'usage des cours d'eau, des sources et des plans d'eau. La question de « qui possède l'eau » et de « qui peut l'utiliser » devient centrale.

L'organisation de l'assainissement urbain, quant à elle, est brutalement accélérée par les grandes épidémies de choléra. À Londres, l'invention des toilettes dans les foyers améliore le confort et évite les odeurs, mais, faute de fosses d'aisances adaptées, les eaux usées se déversent directement dans les canaux de pluie. Celles-ci contaminent la Tamise, principale source d'eau de la ville. L'été 1858, particulièrement chaud et long, provoque une puanteur insupportable et surtout une menace sanitaire majeure. La relation entre les eaux usées et le choléra est établie. Le parlement vote la construction d'un réseau d'égouts, dont l'achèvement marque la fin définitive des épidémies de choléra dans la capitale britannique.