

Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine

Première Partie: Législation et Institutions

Par Xiaoliu YANG¹, Jean-François DONZIER², Coralie NOEL³

RESUME

Le Réseau International des Organismes de Bassin et l'Université de Pékin ont conduit une étude comparée de la gestion de l'eau en France et en Chine. Les auteurs en ont tiré deux articles, dont le premier étudie les aspects juridiques et institutionnels. Depuis les années 1960, la France a progressivement développé un cadre solide pour la gestion intégrée des ressources en eau par bassin hydrographique, avec des responsabilités précises, des institutions spécifiques, une planification, une coordination et une participation des usagers à l'échelle des bassins hydrographiques. La Chine s'est engagée plus récemment dans une gestion plus efficace et plus durable de ses ressources en eau, en initiant dans les années 1990 une gestion par bassin hydrographique, en développant des outils juridiques et en restructurant ses institutions. Mais les recouvrements de compétences, le manque de pilotage à l'échelle des bassins hydrographiques, l'absence de participation des usagers, rendent la gouvernance de l'eau insuffisamment efficace ; des évolutions apparaissent nécessaires, d'autant plus que la société chinoise doit répondre à des défis environnementaux et économiques majeurs, tant pour sa population que pour les pays avoisinants.

MOTS CLÉS

gestion intégrée des ressources en eau, bassin hydrographique, gouvernance, planification, participation

INTRODUCTION

Le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) a été créé en 1994 pour développer les échanges d'expériences entre organismes de bassin du monde entier. Des échanges franco-chinois et sino-européens ont été précédemment développés dans le cadre de son Réseau Asiatique (NARBO) [1] et dans le cadre des sessions spéciales de son Réseau Européen (EURO-RIOB) lors des conférences internationales du Fleuve Jaune [2] et du Yantzé [3]. Un accord de coopération a été signé en octobre 2009 entre la Commission du Fleuve Jaune, le RIOB et le Ministère Chinois des ressources en eau [4]. Des échanges se sont également tenus dans le cadre du Programme de coopération Europe-Chine sur la gestion par bassin versant [5], et rapportés au 5^{ème} Forum Mondial de l'Eau à Istanbul [6]. Afin d'approfondir ces échanges, le RIOB et l'Université de Pékin ont décidé de conduire une étude comparée des politiques de l'eau française et chinoise. Deux articles en ont été tirés : le présent article porte sur les aspects législatifs et institutionnels, le second porte sur la politique de protection des milieux aquatiques ainsi que sur les aspects économiques et financiers. Certes, la Chine (1,3 milliard d'habitants) et la France (65 millions d'habitants) ont des caractéristiques territoriales, politiques, économiques, culturelles extrêmement différentes, mais des différences et des convergences intéressantes ont pu être notées, qui pourront permettre d'approfondir la coopération entre nos deux pays, en apprenant de nos expériences respectives.

¹ Professeur à l'Université de Pékin. Bureau 3359, Yi Fu Er Lou, Université de Pékin, Beijing 100871, Chine. Email: xlyang@urban.pku.edu.cn

² Directeur de l'Office International de l'Eau et Secrétaire Technique Permanent du Réseau International des Organismes de Bassin. 21 rue de Madrid, 75008 Paris, France. Email: jf.donzier@oieau.fr

³ Directrice adjointe de l'Office International de l'Eau et du Réseau International des Organismes de Bassin. 21 rue de Madrid, 75008 Paris, France. Email: c.noel@oieau.fr

I. LEGISLATION

I.1. En France

La gestion de l'eau repose sur plusieurs **principes clés** [7] : une gestion décentralisée au niveau des bassins hydrographiques, une approche intégrée, une participation des parties prenantes et du public, une mobilisation de ressources financières spécifiques basées sur le principe pollueur-payeur, une planification et une programmation pluriannuelles.

Si certains fondements de la politique de l'eau remontent au XVI^{ème} siècle, l'organisation actuelle repose sur une loi de 1964, qui a ensuite été complétée et modernisée. Les lois qui organisent directement la gestion intégrée des ressources en eaux (GIRE) en France sont les suivantes :

- La **Loi sur l'Eau de 1964** [8] est la **loi fondatrice** qui a organisé la gestion de l'eau par bassin hydrographique. Elle a posé trois principes essentiels : une gestion décentralisée au niveau des bassins hydrographiques, une gestion concertée, des outils financiers incitatifs. Pour organiser la concertation et le partage des responsabilités, une structure consultative (le Comité de Bassin) et un organisme exécutif à vocation financière (l'Agence de l'Eau) ont été créés dans chaque grand bassin hydrographique.

- La **Loi Pêche de 1984** [9] a organisé la pêche en eau douce et la gestion des ressources piscicoles. Avec cette loi, la prise en compte du milieu aquatique a fortement progressé. Elle a introduit l'obligation de « débit réservé », c'est-à-dire un débit minimal imposé aux gestionnaires de barrages, afin de garantir le fonctionnement des écosystèmes aquatiques en aval.

- La **Loi sur l'Eau de 1992** [10] a mis en place des instruments de planification à l'échelle des bassins hydrographiques et posé les principes de la gestion intégrée de l'eau. L'eau et les milieux aquatiques sont devenus le « patrimoine commun de la Nation » : **l'eau n'appartient à personne, y compris à l'Etat lui-même**. La loi exige également une gestion équilibrée entre les différents usages de l'eau avec une priorité donnée à l'alimentation en eau potable, ainsi qu'une gestion globale de l'eau sous toutes ses formes (superficielle, souterraine, marine, côtière) et la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

- La **Directive-Cadre Européenne sur l'Eau (DCE) du 23 octobre 2000** [11], établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, est une directive très structurante pour la politique de l'eau en Europe. Elle a donné une cohérence d'ensemble à une législation européenne très fournie (plus de 30 textes) et fixé des objectifs communs, un calendrier et une méthode de travail pour les 27 Etats Membres de l'Union Européenne. Elle élargit à toute l'Europe la logique de la gestion de l'eau par bassin hydrographique. Pour tous les districts hydrographiques, y compris ceux partagés par plusieurs pays, un état des lieux ainsi qu'un plan de gestion et un programme de mesures doivent être établis. Elle fixe des objectifs de résultat : atteindre le bon état global des eaux d'ici 2015. Le report de l'objectif en 2021 ou 2027 est possible sur certaines masses d'eau, s'il est assorti de justifications économiques, techniques et environnementales solides.

- La **Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006** [12] a rénové les outils de la politique de l'eau afin de donner les moyens d'atteindre les objectifs de la DCE. Elle a notamment rénové le système de redevances des Agences de l'Eau et créé le nouvel Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA).

I.2. En Chine

Le Gouvernement central a mis en place un **ensemble de lois et de réglementations**, dont les plus récentes et les plus importantes sont les suivantes :

- La **Loi sur l'Eau (1988, révisée en 2002)** [13] est la principale loi organisant la gestion de l'eau en Chine. Elle réaffirme que l'Etat est le propriétaire de l'eau comme le prévoit la Constitution. Ainsi, c'est le Gouvernement central qui est **le propriétaire de l'eau au nom de l'Etat et les Gouvernements provinciaux et locaux** doivent avoir l'autorisation du Gouvernement central pour toute décision relative à l'usage de l'eau. Les objectifs de la Loi sur l'Eau sont : 1) entreprendre l'aménagement, l'utilisation rationnelle, l'économie et la protection des ressources en eau ; 2) prévenir et lutter contre les catastrophes causées par l'eau ; 3) organiser une utilisation durable des ressources en eau. Elle pose les principes de l'accès à une eau saine pour tous, donne la priorité à la préservation de l'eau et à la protection de l'environnement.

Pour la première fois en Chine, cette loi a défini **des institutions de bassin et leurs fonctions**. Elle prévoit aussi une coordination et un échange d'informations sur la quantité et la qualité de l'eau. Elle encourage la création d'associations d'usagers de l'eau avec des droits d'accès à l'eau bien définis, des règles pour la propriété des infrastructures hydrauliques et des mécanismes de résolution de conflits. Elle requiert l'intégration de la ressource en eau dans la planification du développement économique. L'eau est en effet identifiée comme un bien économique, avec l'établissement de redevances sur les prélèvements et le principe de recouvrement des coûts auprès des usagers. Avec cette loi, la politique de l'eau chinoise est passée de l'aménagement à la gestion des ressources en eau.

- La **Loi sur la Lutte contre les Inondations (1997)** [14] a établi un cadre pour la gestion des inondations, la prévention et la réduction des dommages, la préservation des vies et des biens. Elle a intégré la prévention des inondations dans le processus national de planification.

- La **Loi sur la Prévention et la Réduction de la Pollution de l'Eau (1996, révisée en 2008)** [15] prévoit le développement du traitement des eaux usées urbaines. Elle établit le cadre du contrôle des rejets polluants industriels et municipaux. Les réglementations connexes introduisent des normes de rejets pour l'industrie (1996), ainsi que des objectifs de qualité de l'eau pour les eaux superficielles (2002).

- La **Loi sur la Protection du Milieu Marin (1982, révisée en 1999)** [16] vise à protéger et à améliorer le milieu marin, à préserver les ressources marines et à prévenir les dommages causés par la pollution, y compris celle d'origine continentale. Elle exige que les départements de protection de l'environnement et de gestion des fleuves (à tous les niveaux du gouvernement) travaillent à la prévention de la pollution des fleuves, afin d'assurer une bonne qualité des eaux déversées dans la mer. Elle requiert également que le département administratif responsable des affaires marines travaille à la prévention des dommages causés au milieu marin par une pêche trop intensive ou par la pollution.

Ces lois entrent en vigueur dans chaque province par transposition dans la législation provinciale, ce qui entraîne **des variations régionales dans l'interprétation et la mise en œuvre**.

De plus, en complément du cadre juridique national, les gouvernements provinciaux et municipaux peuvent établir **leurs propres systèmes juridiques**, adaptés aux conditions locales, en application de la décentralisation instituée dans les années 80.

Il s'y ajoute des **recouvrements de compétences** : neuf ministères sont impliqués dans la politique de l'eau, avec une dispersion et une répartition peu claire des responsabilités. Des conflits surgissent souvent entre ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et a contrario, il existe un vide politique dans certains domaines, tout ceci conduisant souvent à des mises en application incohérentes de la politique de l'eau aux niveaux national et local.

II. CADRE INSTITUTIONNEL

II.1. En France

La France, 65 millions d'habitants, est composée de 26 régions (dont 4 en Outre-Mer), 101 départements (dont 5 en Outre-Mer) et 36 783 communes. Si la France est longtemps restée un Etat centralisé, elle a entrepris un **processus de décentralisation à partir du XIX^{ème} siècle**. En 1800, sous l'impulsion de Napoléon Bonaparte, le Gouvernement central a été décentralisé avec la création de la fonction de Préfet, représentant de l'Etat dans chaque département. Les Préfets ont autorité sur les services déconcentrés de l'Etat. Par ailleurs, plus récemment, par la Loi de Décentralisation de 1982, l'Etat a transféré certaines de ses compétences aux Conseils Généraux et aux Conseils Régionaux qui sont élus par des élections locales et sont à la tête de collectivités devenues autonomes, à la fois juridiquement et financièrement.

En France, la gestion de l'eau est une **question locale**. D'une part, la gestion des services d'eau potable et d'assainissement est décentralisée depuis le XIX^{ème} siècle au **niveau des communes** : celles-ci sont propriétaires de l'ensemble des équipements et peuvent les gérer elles-mêmes directement (gestion directe) ou en déléguer la gestion par contrat temporaire à un opérateur spécialisé, public ou privé (gestion déléguée). La responsabilité de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement des eaux usées relève du niveau local. Dans ce domaine, l'Etat assure essentiellement un rôle de régulateur : il établit les règles générales (lois, décrets) pour la santé publique, la solidarité et l'accès à l'eau pour tous, la protection de l'environnement, la gestion des services, l'encadrement des partenariats public-privé, etc. D'autre part, la gestion des ressources en eau est décentralisée **au niveau des bassins hydrographiques** et c'est sur cet aspect que nous avons plus particulièrement concentré notre étude [17-18].

Si la gestion des ressources en eau est locale, elle s'inscrit cependant **dans un cadre national**. Le ministère responsable de la politique de l'eau est le **Ministère de l'Ecologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer** (MEEDDM) [19]. Ce ministère résulte de développements successifs depuis la création du Ministère de l'Environnement en 1971. Son champ de compétences a été progressivement étendu. Surtout, en 2008, il a connu une fusion importante avec plusieurs autres départements ministériels, fusion motivée par la nécessité d'une approche décloisonnée et trans-sectorielle.

Le MEEDDM **définit et coordonne la politique nationale de l'eau** au niveau interministériel. Il rassemble tous les ministères concernés sous l'autorité du Premier Ministre au sein de la **Mission Interministérielle de l'eau**. Les

services départementaux et régionaux du Ministère de l'Ecologie mettent localement en application la politique de l'eau sous ses aspects réglementaires et techniques.

Le Ministère de l'Ecologie s'appuie également sur l'**Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)** qui est chargé de quatre missions : développer les connaissances sur l'eau et les milieux aquatiques, piloter le système national d'information sur l'eau, contrôler les usages de l'eau et faire respecter les réglementations, apporter un appui technique sur le terrain pour la mise en œuvre des actions de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

En France, la politique générale de gestion des ressources en eau est définie et coordonnée au niveau national, mais elle est décentralisée au niveau des bassins (Figure 1). Elle prend en compte la réalité géographique des ressources car « l'eau ne connaît pas les frontières administratives ». La Loi sur l'Eau de 1964 avait ainsi identifié 6 grands bassins hydrographiques en métropole, auxquels ont été ajoutés ultérieurement les départements d'outre-mer. Les grands bassins hydrographiques français sont devenus des « districts hydrographiques » au sens de la définition européenne de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE).



Figure 1. Les bassins hydrographiques en France

L'eau est gérée en utilisant une approche intégrée qui prend en compte tous les usages de l'eau ainsi que les besoins des écosystèmes aquatiques, avec une coordination entre l'amont et l'aval, entre la quantité et la qualité, entre les eaux de surface et les eaux souterraines.

Le Préfet de la région où le Comité de Bassin a son siège, coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion de l'eau : c'est le « **Préfet Coordonnateur de Bassin** ». Cette coordination permet d'assurer une cohérence des actions et une application homogène du Plan de Gestion dans la totalité du bassin hydrographique, par-delà les limites administratives. Le Préfet Coordonnateur de Bassin dispose des moyens nécessaires, en particulier en matière de gestion de crise : il peut prendre des mesures de limitation ou d'interdiction des usages de l'eau, pour

faire face à des accidents, inondations ou sécheresses [17-18].

La Loi sur l'Eau de 1964 a créé une **Agence de l'Eau** dans chacun des grands bassins métropolitains. C'est un établissement public administratif de l'Etat, sous la double tutelle du Ministère de l'Ecologie et du Ministère des Finances. Les Agences de l'Eau sont dotées d'une autonomie financière car elles collectent leurs moyens financiers propres et disposent d'un personnel permanent d'environ 100 à 200 personnes par agence. L'Agence de l'Eau utilise deux leviers d'action : une fiscalité environnementale (les redevances, perçues sur les prélèvements d'eau et les rejets polluants, qui ont un rôle incitatif) et des aides financières (la redistribution des fonds aux usagers de l'eau du bassin, qu'ils soient publics ou privés, collectifs ou individuels, pour soutenir des études et des investissements).

La **concertation avec les parties prenantes est institutionnalisée** et implique tous les usagers, à trois niveaux territoriaux. Au niveau national, le **Comité National de l'Eau**, créé en 1964, est présidé par un parlementaire nommé par le Premier Ministre. Il rassemble des représentants des usagers, des associations, des collectivités territoriales et de l'Etat, ainsi que des personnes compétentes et les présidents des Comités de Bassin. Il est consulté sur les orientations de la politique nationale de l'eau et donne un avis sur les projets de textes juridiques, les projets de réformes et de plans d'action gouvernementaux. Au niveau de chaque bassin hydrographique, un **Comité de Bassin**, présidé par un élu local, est composé de représentants des collectivités locales (40%), des usagers et des associations (40%) et de l'Etat (20%). Le système des comités de bassin vise à assurer une coordination et une représentativité des acteurs. Tous les usagers sont représentés : industriels, grands aménageurs régionaux, agriculteurs, pêcheurs et aquaculteurs, tourisme, activités nautiques, producteurs d'électricité, distributeurs d'eau,... Le Comité de Bassin oriente les priorités de la politique de l'eau dans le bassin et élabore le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Au niveau des sous-bassins (au niveau d'une rivière, d'un aquifère ou d'un lac), une **Commission Locale de l'Eau** peut être créée pour élaborer un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), déclinaison locale du SDAGE. Elle est composée de représentants des collectivités territoriales (50%), des usagers et des associations (25%) et des services locaux de l'Etat (25%).

La France a non seulement développé la participation des parties prenantes au sein de ces comités ad hoc, mais elle a également mis en place des procédures pour **l'information et la consultation du grand public**. Une loi de 1978 reconnaît le principe général de la liberté d'accès aux documents administratifs, qui est bien évidemment applicable au domaine de l'eau. Le public peut être consulté au travers d'enquêtes publiques sur des projets spécifiques et une Commission Nationale pour le Débat Public peut organiser de vastes consultations pour des projets de grande envergure. De plus, les Agences de l'Eau sont spécialement chargées d'une mission d'information et de sensibilisation du public : elles gèrent un service de documentation ouvert au public et publient des documents d'information. De nouvelles méthodes ont été mises en œuvre pour appliquer la Directive-Cadre européenne sur l'Eau, qui prévoit plusieurs étapes de participation du public. Par exemple, une consultation du public sur les projets de SDAGE s'est déroulée pendant 6 mois en 2008 sur tout le territoire français. Intitulée « L'eau c'est la vie. Donnez-nous votre avis ! », elle a permis d'envoyer un questionnaire aux 28 millions de foyers français et d'organiser des débats publics locaux.

Les données sur l'eau sont rendues disponibles auprès du public et de toutes les parties prenantes, au sein d'un **Système national d'information sur l'eau** accessible sur internet (www.eaufrance.fr), qui permet l'harmonisation, l'échange et l'accessibilité des données. Plusieurs bases de données sont mises en relation : l'hydrométrie des cours d'eau et l'hydrologie, la qualité des cours d'eau et des eaux littorales, les populations piscicoles, la piézométrie et la qualité des eaux souterraines, les données économiques, les zones conchylicoles, ... Ce système d'information repose sur un référentiel commun, qui est animé par l'Office International de l'Eau et qui permet d'échanger

facilement des données entre les différents producteurs de données en organisant **l'interopérabilité entre les systèmes**.

II.2. En Chine

La Chine, 1,3 milliards d'habitants, est composée de 33 provinces, dont la population varie entre 10 et 80 millions d'habitants. Sur un territoire aussi vaste et aussi peuplé, il existe de nombreuses difficultés dans le partage de ressources en eau, y compris entre provinces. Au cours des 20 dernières années, notamment du fait d'une croissance économique très rapide, les conflits concernant l'utilisation et la dégradation des ressources en eau sont devenus une préoccupation importante pour le pays. Cette situation est aggravée en période de sécheresse. Par exemple, le Fleuve Jaune, source d'approvisionnement en eau des 9 provinces riveraines et de leurs 200 millions d'habitants, s'est asséché de façon catastrophique pendant 126 jours en 1997. La Chine a récemment connu une sécheresse sérieuse en 2009 dans le Nord de la Chine, privant d'eau potable 5 millions de personnes, et une autre en 2010 dans le Sud-ouest de la Chine, privant d'eau potable plus 20 millions de personnes.

En Chine, la politique de l'eau est **très centralisée** : les décisions sont prises au niveau du Gouvernement Central, par le Conseil des Affaires de l'Etat qui est présidé par le Premier Ministre et qui rassemble les responsables des agences et des départements gouvernementaux (environ 50 membres). L'eau est la **propriété de l'Etat**, plus précisément du Conseil des Affaires de l'Etat, qui seul peut décider de l'attribution des ressources en eau.

Le Ministère des Ressources en Eau (MRE) [20], créé en octobre 1949, est l'administration gouvernementale responsable de la gestion de l'eau. Mais **d'autres ministères** interviennent également. Par exemple, le Ministère du Logement et du Développement rural et urbain est responsable des services urbains de l'eau. Autre exemple, le Ministère de la Protection de l'Environnement (MPE) est responsable de la protection de l'air, de l'eau et des terres contre la pollution. Il a remplacé la SEPA lors du Congrès National Populaire de mars 2008 à Beijing [21]. Il existe en particulier **d'importants chevauchements de responsabilités** entre le MPE et le MRE et des conflits entre ces deux ministères ont ainsi entravé l'amélioration de la qualité de l'eau dans les fleuves et les lacs de Chine. Le MRE est le principal ministère légalement chargé de la gestion des ressources en eau par la Loi sur l'Eau, mais le MPE intervient dans le contrôle de la qualité de l'eau. Comme les fonctions des deux ministères se recoupent, des conflits surgissent particulièrement dans le cas d'une pollution transfrontalière entre des utilisateurs amont et aval. Le **recoupement des responsabilités** entraîne une double collecte inutile des données et une application incohérente de la politique de contrôle de la qualité de l'eau.

En Chine, la dernière Loi sur l'Eau de 2002 a permis de **progresser dans la gestion par bassin hydrographique**, bien qu'elle reste très encadrée au niveau national par le Gouvernement Central. Cette loi stipule que « les Organismes de Bassin mis en place par l'Autorité nationale en charge de l'eau, exécuteront leurs fonctions de gestion et de surveillance de l'eau dans les zones sous leur juridiction selon les conditions dictées par les lois et les règlements administratifs, ainsi que celles déléguées par le Conseil des Affaires de l'Etat ».

Il existe **7 Commissions de Bassin (CB)**, établissements sous la tutelle du Ministère des Ressources en Eau, chacune couvrant l'un des 7 grands bassins hydrographiques (Figure 2): Changjiang (Rivière de Yangtzé), Huang He (Fleuve Jaune), Huaihe (Rivière de Huai), Haihe (Rivière de Hai), Zhu Jiang (Rivière des Perles), Song Hua Jiang (Rivière de Song Hua) et Liaohe (Rivière de Liao), Taihu (Lac de Tai). Chacune des Commissions de Bassin

couvre plusieurs provinces. Elles sont chargées de la gestion de l'eau pour le compte du Ministère des Ressources en Eau et à ce titre, elles sont responsables de la planification, de la lutte contre les inondations, de la répartition et de la protection des ressources en eau, de la conservation des sols, de la délivrance d'autorisations de prélèvements d'eau et de la gestion des projets de construction financés par le Gouvernement Central.

Traditionnellement, les Commissions de Bassins se concentrent sur la planification et les projets de développement, tandis que les autorités de l'eau des gouvernements locaux sont responsables de la surveillance des ressources en eau dans leurs divisions administratives respectives, les problèmes concernant plusieurs gouvernements locaux étant alors gérés par l'autorité de l'eau du niveau de gouvernement immédiatement supérieur. Il y a donc une combinaison de gestion par bassin hydrographique et de gestion selon les subdivisions administratives.



Figure 2. Les bassins hydrographiques en Chine

La gestion de l'eau par bassin hydrographique occupe actuellement une bonne position dans la politique de l'eau chinoise et des objectifs ont été fixés dans ce domaine dans le Plan Quinquennal National pour la protection de l'environnement couvrant la période 2006-2010.

La Loi sur l'Eau chinoise précise les procédures de consultation des services gouvernementaux et des différents niveaux administratifs, mais **aucune disposition n'est prise pour la consultation des parties prenantes et encore moins pour le grand public**. En fait, la participation du public à l'élaboration de la politique de l'eau et à sa mise en œuvre a été ignorée et même désapprouvée par le Gouvernement Central jusqu'au milieu des années 90. Bien que la Loi sur les Etudes d'Impact Environnemental de 2002 [22] permette au public d'avoir accès aux rapports des études d'impact, il semble que les Bureaux locaux de Protection de l'Environnement soient peu disposés à les rendre publics. Ce défaut de transparence et de participation du public à la politique environnementale affaiblit la légitimité des autorités publiques et décourage la population de participer utilement à la mise en œuvre de la politique de l'eau.

CONCLUSION

Depuis les années 1990, la Chine a mis en place des législations pour améliorer la gestion de l'eau. Cependant, la gouvernance traditionnelle de l'eau ne permettra pas de faire face aux défis grandissants de la gestion de l'eau, dans un contexte de croissance économique fulgurante. Les principaux problèmes de gouvernance identifiés sont les

suivants : une répartition insuffisamment claire des responsabilités entre les différents ministères, le manque de coordination trans-sectorielle entre les administrations, l'absence d'autorité administrative et juridique claire pour la politique de bassin, l'application insuffisante de la législation, l'absence de participation des parties prenantes et du public.

En ce qui concerne le système juridique, aucune loi chinoise ne traite explicitement de la gestion intégrée de l'eau par bassin, bien que la dernière Loi sur l'Eau de 2002 ait cependant apporté une avancée importante, en reconnaissant le statut juridique et les fonctions des organismes de bassin. La Chine doit poursuivre ses efforts pour mieux intégrer la gestion intégrée par bassin hydrographique dans les lois et les règlements.

Au niveau institutionnel, la principale faiblesse de la Chine est la fragmentation des responsabilités et l'absence de coordination trans-sectorielle et trans-juridictionnelle. Il est en effet impossible de résoudre les problèmes complexes de l'eau secteur par secteur ou par des organisations cloisonnées. La Chine a besoin de mettre en place un mécanisme plus efficace au sein de son gouvernement central et l'exemple d'un grand ministère transversal chargé de l'écologie comme celui créé en France en 2008 peut être un modèle à considérer. Prioritairement et comme le montre l'expérience française, le MPE et le MRE devraient créer un comité interministériel conjoint pour coordonner leurs politiques et notamment rationaliser leurs systèmes de surveillance, y compris l'emplacement des stations, la fréquence d'échantillonnage, la sélection des paramètres de surveillance, le partage des responsabilités, et le partage des données. La réduction des coûts qui en résulterait permettrait d'investir financièrement pour résoudre certains des problèmes les plus fondamentaux du système de surveillance existant, notamment l'insuffisance de la fréquence d'échantillonnage.

D'autre part, les Commissions de Bassins Chinois n'ont pas de mécanismes de coordination efficaces avec les gouvernements locaux. La loi sur l'eau de 2002 a adopté un concept de combinaison entre une gestion par bassin hydrographique et une gestion par l'administration régionale, mais il n'existe pas de législation secondaire précisant la manière dont cette gestion combinée doit être mise en œuvre. Cela conduit à plusieurs contraintes. La Commission de Bassin n'a pas de représentants des parties prenantes locales, telles que les provinces et les municipalités et n'a pas pris sur les accords inter-bassins qui concernent les gouvernements locaux. En raison de l'absence de relation claire entre la commission de bassin et les gouvernements locaux, il est difficile pour la commission de parvenir à un accord avec les autorités locales lorsque des conflits liés à l'eau se posent. En outre, les commissions n'ont pas d'outils efficaces pour superviser les travaux d'aménagement, surveiller les usages de l'eau et le cas échéant sanctionner les infractions à la réglementation. Une réforme est donc indispensable.

Les principes de la GIRE par bassin doivent désormais être appliqués, avec une approche plus intégrée et une meilleure participation des acteurs et du public. Sans la participation du public et la transparence des informations, aucune réforme engagée ne pourra atteindre les buts souhaités. Mais la mise en œuvre concrète de la GIRE n'est pas facile, y compris dans les pays développés. Pour la Chine, qui reste un pays en développement, le fait de passer d'une gouvernance traditionnelle à une véritable GIRE par bassin impliquera de surmonter des problèmes organisationnels complexes. Les principaux enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience française sont : la décentralisation de la gestion de l'eau ; une organisation claire de la gestion intégrée de l'eau au niveau des bassins hydrographiques avec des instances spécifiques; une coordination inter-sectorielle entre les administrations ; une coordination interministérielle ; la participation des parties prenantes; l'information et la consultation du grand public; la mise en œuvre du principe pollueur-payeur; l'existence d'un mécanisme global de financement par bassin via les Agences de l'Eau. Il faut bien évidemment souligner que ce système n'est pas parfait et que des

améliorations y sont apportées régulièrement. Il faut aussi rappeler qu'il a été construit progressivement : ce sont 45 années d'évolution, au cours desquelles les mécanismes politico-institutionnels ont été renforcés, avec une accélération au cours des 10 dernières années, qui ont permis d'aboutir aujourd'hui à une gestion intégrée par bassin.

REFERENCES

- [1] Réseau des Organismes de Bassin Asiatiques (NARBO). 3^{ème} Conférence générale. Surarkarta (Indonésie), 20-22 Février 2008. <http://www.inbo-news.org/spip.php?article286>
- [2] Forum International du Fleuve Jaune (IYRF). 16-19 Octobre 2007, Dongying (Chine), <http://www.inbo-news.org/spip.php?article650> et 20-23 Octobre 2009, Zhengzhou (Chine), <http://www.inbo-news.org/spip.php?article443>
- [3] Yangtze Forum. 3^{ème} Forum du Yangtze, Shangai (Chine), 18-21 Avril 2009, Conférence EU/Yangtze des 18-19 Avril, <http://www.inbo-news.org/spip.php?article710> and <http://eng.cjw.gov.cn/>
- [4] Accord de cooperation entre la Commission du Fleuve Jaune, le Ministère Chinois des Ressources en Eau et le RIOB. 22 Octobre 2009, http://www.inbo-news.org/IMG/pdf/MOU_IYRF_INBO_2009-3.pdf
- [5] Programme UE/Chine sur la gestion par bassin, www.euchinarivers.org
- [6] Dialogue UE-Chine sur la gestion intégrée par bassin : études de cas. 5^{ème} Forum Mondial de l'Eau, 18 Mars 2009, Istanbul. <http://www.inbo-news.org/spip.php?rubrique137&lang=en>
- [7] Office International de l'Eau (2009). Organisation de la gestion de l'eau en France. <http://www.oieau.fr/spip.php?article1343>.
- [8] Parlement français (1964). Loi sur l'eau n°64-1245 du 16 décembre 1964. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068236&dateTexte=20100628>
- [9] Parlement français (1984). Loi n°84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19840630&numTexte=&pageDebut=02039&pageFin
- [10] Parlement français (1992). Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000173995&dateTexte>
- [11] Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2000). Directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (2000/60/CE). http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/128002b_en.htm
- [12] Parlement français (2006). Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171&dateTexte>
- [13] Assemblée populaire nationale de Chine (2002). Loi sur l'Eau de la République populaire de Chine. Ordre n°61, 21 Janvier 1988. http://www.china.org.cn/environment/2007-08/20/content_1034347.htm
- [14] Assemblée populaire nationale de Chine (1997). Loi sur la Prévention des Inondations. Ordre n° 88, 29 Août 1997. <http://eng.cjw.gov.cn/detail/20050720/37727.asp?column=Laws+and+Regulations>
- [15] Assemblée populaire nationale de Chine (2008). Loi sur la Prévention et de Contrôle de la Pollution de l'Eau, 28 Février 2008. <http://www.chinaenvironmentallaw.com/wp-content/uploads/2008/03/water-pollution-prevention-and-control-law.pdf>
- [16] Assemblée populaire nationale de Chine (1999). Loi sur la Protection du Milieu marin. Ordre n° 26, 25 Décembre 1999. http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/laws/200710/t20071012_86329.htm
- [17] Réseau International des Organismes de Bassin et GWP (2009). Manuel de Gestion Intégrée des Ressources en Eau par Bassin. <http://www.riob.org/spip.php?article177>

- [18] Réseau International des Organismes de Bassin et GWP. Issue Brief “Developing and managing river basins”.
http://www.gwpforum.org/gwp/library/River%20basins_Brief%20IWMI_GWP.pdf.
- [19] Ministère français de l’Ecologie (2010). Les missions du ministère. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Les-missions-du-ministere-.html>.
- [20] Ministère chinois des Ressources en Eau (2010). Main Functions.
<http://www.mwr.gov.cn/english/functions.html>.
- [21] Ministère chinois de Protection de l’Environnement (2010). Mission.
http://english.mep.gov.cn/About_SEPA/Mission/200707/t20070704_106099.htm.
- [22] Assemblée populaire nationale de Chine (2002). Loi sur l’Evaluation des Impacts de l’Environnement. 28 Octobre 2002.
<http://www.chinaenvironmentallaw.com/wp-content/uploads/2008/03/environmental-impact-assessment-law.doc>

Sites Internet :

- Portail de l’eau en France : www.eaufrance.fr
- Ministère Français de l’Ecologie (MEEDDM) : www.developpement-durable.gouv.fr
- Office National de l’Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) : www.onema.fr
- Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) : www.riob.org
- Office International de l’Eau (OIEau) : www.oieau.org
- Réseau International des Centres de Formation aux Métiers de l’Eau (RICFME) : www.ricfme.org
- Ministère Chinois des Ressources en Eau (MWR): www.mwr.gov.cn
- Ministère Chinois de la Protection de l’Environnement (MEP) : www.zhb.gov.cn
- Commission du Fleuve Jaune (YRCC): www.yrcc.gov.cn
- Commission du Fleuve Yantzé (CWRC) : <http://eng.cjw.gov.cn/>
- Forum International du Fleuve Jaune (IYRF) : www.yellowriverforum.cn
- Programme de coopération UE/Chine sur la gestion par bassin : www.euchinarivers.org