



Académie de l'Eau

« L'eau est le miroir de notre avenir »

Gaston BACHELARD

La France et la Chine :
Comparaison du système législatif de la gestion de l'Eau



Yishi AN

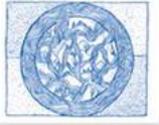
Sous la direction de :

M. Jérôme FROMAGEAU

M. Jacques SIRONNEAU

M. Jean-Louis OLIVER

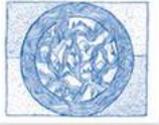
Le 16 Septembre 2012



Académie de l'eau

La France et la Chine :
Comparaison du système législatif de la gestion de l'Eau

L'Université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans ce document.
Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.



- **Remerciements**

Je tiens tout d'abord à remercier très sincèrement Monsieur le Doyen Jérôme FROMAGEAU et mon professeur à l'Université de Paris Sud, Monsieur Jacques SIRONNEAU en tant que tuteur de stage d'avoir été à mes côtés en tant que de besoin.

Je remercie aussi Monsieur Jean-Louis OLIVER, Secrétaire Général de l'Académie de l'eau, d'avoir accepté ma présence au sein de l'Académie de l'Eau et de m'avoir conseillée pendant toute la durée de mon stage de 6 mois du 1^{er} avril au 30 septembre 2012.

Enfin, je remercie tout particulièrement Monsieur Sai HUANG de la société Winsta International, Marc COLLET Directeur Général adjoint de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, Régis THEPOT Directeur général de l'EPTB Seine Grands Lacs et Jean-Luc REDAUD Ingénieur Général Honoraire, pour leur aide précieuse et les nombreux documents personnels qu'ils ont été confiés et qui m'ont beaucoup aidée pour l'écriture de ce rapport.

Sans les encouragements, les conseils et les informations des uns et des autres, ce travail n'aurait pas pu être réalisé.

Je tiens à leur exprimer ici ma plus sincère reconnaissance!

Yishi AN



- **Présentation de l'Académie de l'Eau**

L'Académie de l'Eau a été créée en 1993 à l'initiative du Ministère de l'Environnement et des six Comités de bassins français. Association sans but lucratif, régie par la loi du 1er juillet 1901, c'est une structure de réflexion et de proposition pluridisciplinaire, intersectorielle et prospective sur les divers aspects de la gestion de l'eau, en France, en Europe et à l'international.

Son Président fondateur était le Professeur Jean DAUSSET, Prix Nobel de Médecine, récemment disparu. Elle est actuellement présidée par le Professeur Marc GENTILINI, ancien Président de la Croix Rouge Française et Président honoraire de l'Académie Nationale de Médecine.

Elle sert de plate-forme d'échange d'informations et de veille scientifique, et doit refléter toutes les exigences de la société pour bien intégrer l'eau, l'aménagement du territoire, la qualité de la vie dans un cadre de développement durable.

L'Académie de l'Eau a ainsi pour objet :

- _ de valoriser le patrimoine que constitue l'eau en favorisant les échanges d'informations (techniques, juridiques, scientifiques, culturelles...) et les réflexions thématiques,
- _ de contribuer à la prise de décisions en matière d'eau, notamment par l'organisation de colloques, par l'initiative et l'encadrement d'études, par des recommandations générales... dans le but de contribuer à un développement durable,
- _ de développer les relations nationales et internationales entre tous les acteurs, publics, privés et associatifs concernés par l'eau,
- _ d'améliorer la sensibilisation des responsables et de l'opinion publique aux problèmes de l'eau.

L'Académie de l'Eau compte aujourd'hui 150 membres, personnes physiques ou morales, comprenant des spécialistes des sciences du vivant, des sciences humaines, de l'urbanisme et de l'eau, représentants d'organismes publics, privés ou associatifs, français et étrangers, responsables d'entreprises : des médecins, des écologistes, des agronomes, des économistes, des juristes, des industriels, des gestionnaires de villes, intéressés par l'eau, pour des problèmes de santé, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire. Tous



associent leur savoir et leur expérience afin d'aborder le thème de l'eau en toute liberté et dans toute sa complexité. Sa composition équilibrée (moins de 50 % de spécialistes de l'eau et plus de 50 % d'autres disciplines) a été voulue pour permettre des réflexions pluridisciplinaires et transversales, et apporter un regard objectif et neutre sur les divers aspects de la gestion des ressources et des usages de l'eau, en France et à l'étranger.

Ses membres, tous bénévoles, apportent leurs connaissances et leur grande expérience au sein de groupes de travail chargés chacun d'approfondir un thème particulier, comme l'eau dans la ville, l'eau dans le monde rural, dans l'industrie, la santé et l'environnement, l'éducation et la sensibilisation à l'eau des citoyens, l'eau et l'économie, la gouvernance, la gestion des eaux partagées, le développement durable, l'aménagement du territoire, le partenariat public/privé.

Les apports dans chacun de ces groupes des membres de l'Académie, spécialistes de domaines différents, permettent, par synergie, l'intégration des divers aspects concernés dans chaque thème. Ces groupes de travail élaborent des propositions qui sont présentées dans des conférences ou des colloques généralement organisés en partenariat avec des institutions internationales comme l'UNESCO, l'OMS, l'Institut du Monde Arabe, étrangères comme la Wallonie, ou françaises comme l'Ecole Nationale de Santé Publique de Rennes, la Région Ile-de-France, l'Académie d'Agriculture de France, des Universités comme Paris I et II, ou l'Institut de France. Certains de ces travaux ont fait l'objet d'ateliers spécifiques lors du 2ème Forum Mondial de l'Eau de La Haye en mars 2000 ; d'autres ont été présentés à Kyoto au 3ème Forum Mondial de l'Eau en mars 2003, à Mexico lors du 4ème Forum Mondial de l'Eau en mars 2006, à Istanbul au 5ème Forum Mondial de l'Eau en mars 2009, et à Marseille, au 6^{ème} Forum Mondial de l'Eau en mars 2012.

La méthode de travail de l'Académie consiste à organiser, à partir de cas concrets, une démarche croisée d'étude et de réflexion sur un thème donné, avec le concours de ses membres de disciplines et de compétences complémentaires.

Les travaux de l'Académie de l'Eau aboutissent souvent à la publication d'ouvrages de référence, comme la « Charte Sociale de l'Eau en mars 2000, « Eau, Santé et Environnement » en 2002, les rapports en partenariat avec l'UNESCO sur l'eau et la ville et l'urbanisme, une plaquette sur le développement durable après la conférence de Liège en 2002, des guides sur l'éducation du public à l'eau ou sur les stratégies de gestion des eaux partagées en janvier 2004, un site internet interactif sur l'eau et la culture en mars 2009



(www.eauidiversiteculturelle.org), en un guide méthodologique « vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers » en 2011. Tous ces travaux débouchent sur des propositions de « nouvelle gestion de l'eau pour le XXIème siècle » basées sur les principes universels de gestion de cette ressource naturelle vitale, principes adaptés, au cas par cas, aux conditions locales et à la culture des usagers de chaque pays, associés étroitement dans une gouvernance moderne.

L'Académie de l'Eau fait régulièrement connaître l'avancement de ses travaux grâce à un "Flash d'Information" placé sur son site Internet : www.academie-eau.org.

L'Académie de l'Eau, a ainsi pris une place originale parmi les nombreuses institutions et organismes publics, para-publics et privés concernés par la politique et la gestion de l'eau. Elle s'en distingue par les missions qu'elle s'est assignée et par le rôle tout à fait particulier qu'elle tient aujourd'hui dans ce domaine.

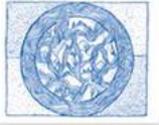
1 - L'Académie, Société savante :

Elle est, comme toute Académie, un lieu de rassemblement pluridisciplinaire de connaissances, d'expériences et d'expertise, un lieu d'échanges entre spécialistes et nonspécialistes de l'eau, un cadre de réflexion. Elle dispose d'une capacité d'auto-saisine sur tous sujets qui entrent dans son champ de compétences dans leur dimension scientifique, technique, économique, juridique. Elle prend en compte également les concepts transversaux d'une politique de l'eau : éducation et formation, aspects culturels, santé, sociologie, préoccupations environnementales. Elle appuie systématiquement ses réflexions sur des expériences de terrain et sur des études comparées. Elle dispose aujourd'hui d'une banque de données des informations ainsi rassemblées.

2 - L'Académie, organe consultatif des pouvoirs publics :

Au-delà de son rôle de Société savante, l'Académie est devenue, de facto, un organe consultatif dont les pouvoirs publics peuvent solliciter les avis. Ils l'ont fait à maintes reprises. C'est notamment le cas pour les projets de loi concernant l'eau,. C'est également le cas, pour l'étude fine des rapports entre aménageurs des territoires et spécialistes de l'eau, dans le cadre des petits espaces ruraux.

Grâce à son réseau de correspondants, français ou internationaux, et à la diversité de leurs compétences, l'Académie de l'Eau est en mesure de mener des enquêtes nationales ou internationales : identification d'indicateurs propres au développement durable, interactions



Académie de l'eau

entre eau et culture, gestion d'eaux partagées, qualité des partenariats entre associations et décideurs dans la gestion de la ressource.

3 - L'Académie, force de proposition et d'action, force d'initiative :

L'Académie s'affirme fréquemment comme une force de proposition, de recommandation et d'animation du débat public sur les problèmes de l'eau, notamment dans les différentes composantes de la société civile.

Ses travaux ont très souvent pour finalité la publication de chartes, de guides méthodologiques, de plaquettes, d'outils méthodologiques, sur les différents aspects de la politique et de la gestion de l'eau.



- **Retour d'expérience**

Le stage effectué pendant 6 mois, du 1^{er} avril au 20 septembre 2012, à l'Académie de l'eau fut un stage parfaitement planifié, dont le travail était composé aussi bien d'une partie théorique que d'une partie pratique. Cela m'a permis de savoir quel style d'activité je souhaiterais exercer dans mon futur.

Pour la partie théorique, j'ai effectuée des recherches sur la comparaison de la gestion de l'eau entre la France et la Chine. Pour la partie pratique, grâce à un partenaire de l'Académie de l'eau, la société franco-chinoise Winsta International, j'ai participé au développement de la coopération franco-chinoise dans le domaine de l'eau, comportant notamment la coédition d'ouvrages sur le thème de l'eau (entre la maison d'édition CHINA WATER & POWER PRESS, qui est chargée par le ministère des ressources en eau de la Chine, et JOHANET, une maison d'édition française spécialisé dans le domaine de l'eau). Enfin, j'ai contribué à la préparation d'un projet de colloque sur le thème des inondations avec l'EPTB Seine Grands Lacs et le ministère des ressources en eau de la Chine.

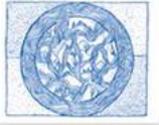
En outre, pour améliorer mon savoir dans le domaine de l'environnement, notamment dans le domaine de l'eau et du développement durable, j'ai participé au sixième Forum Mondial de l'Eau, en mars 2012 à Marseille, et à la conférence des Nations Unies sur le développement durable de Rio+20, en juin 2012 à Rio de Janeiro au Brésil.

Toutes ces expériences ont été très riches d'enseignement, et elles m'ont permis de faire davantage connaissance avec l'eau, avec l'environnement et avec la coopération internationale, et également de me donner de solides bases pour travailler au sein de ce domaine dans le futur.



- **Abréviations**

AESN	Agence de l'eau Seine Normandie
CNE	Comité national de l'eau
DCE	Directive-Cadre Européenne sur l'Eau
EPTB	Etablissement Public Territorial de Bassin
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IOTA	Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements
MEDDE	Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie en France
MEP	Ministère de la Protection de l'Environnement en Chine
MWR	Ministère des Ressources en Eau en Chine
OIEau	Office International de l'Eau
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
PLU	Plan Local d'Urbanisme
RBC	Commission de Bassin
RIOB	Réseau International des organisations de Bassins
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SANDRE	Service d'Administration Nationale des Données et Référentiels sur l'Eau
SCOT	Schéma de cohérence et d'orientation territoriale
SDAGE	Schéma Directeur de Gestion et d'Aménagement des Eaux



Académie de l'eau

La France et la Chine :
Comparaison du système législatif de la gestion de l'Eau

SIE Système d'information sur l'eau

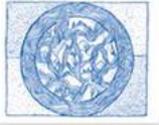
UE Union Européenne

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization



SOMMAIRE

Introduction	13
CHAPITRE I. Le système de la gestion des ressources en eau	19
Section I. La France	20
A) Le politique	20
B) Le droit.....	25
a) Les sources et les principes du droit de l'eau.....	25
b) La planification.....	27
c) La police de l'eau	28
d) La participation du public	29
e) Le contentieux	30
C) Le financement	31
Section II. La Chine	32
A) Le politique	32
B) Le droit.....	36
a) Les sources et les principes du droit de l'eau.....	36
b) La planification	38
c) La supervision	39
d) La participation du public	40
e) Le contentieux	41
C) Le financement.....	42
CHAPITRE II. Convergences et expérience concrète.....	44
Section I. Similitudes, différences et convergences	44
A) Le politique	44
B) Le droit.....	47
a) Les systèmes juridiques et les principes du droit sur l'eau.....	47
b) La planification.....	48
c) La supervision	49
d) Une information transparente et la participation publique	50
e) Le contentieux	52



C) Le financement	52
Section II. La coopération franco-chinoise dans le bassin du Haihe	54
A) La présentation du projet	54
B) La valeur et les difficultés du projet	58
a) Gouvernance.....	58
b) Disette d'eau de bonne qualité	59
c) Dévastation des écosystèmes aquatiques	59
Section III. Conclusion	59
Bibliographie :	62



• Introduction

L'eau recouvre les deux tiers de la Terre par les mers et les océans. L'eau douce est stockée pour l'essentiel dans les glaces des banquises des eaux pôles et dans les neiges des hautes montagnes et, à l'état de vapeur, dans les nuages qui courent sur nos têtes. Les eaux douces « naturelles » disponibles (le don du ciel) sont un bien renouvelable, mais en quantité limitée.¹

Depuis longtemps, nous identifions l'existence de la vie sur une planète par la présence de l'eau. L'eau, c'est l'origine de toutes les espèces vivantes, donc son histoire est plus lointaine encore que celle des humains. Pour la formation de l'eau, il y a dizaine de théories. Selon un avis de l'UNESCO, l'apparition de l'eau sur notre planète tient à la masse et à la distance qui sépare la Terre du Soleil ; celle-ci a ainsi pu conserver son enveloppe gazeuse et de l'eau sous forme liquide.² La température n'y est pas trop chaude, ni trop froide. Contrairement à la Terre, les autres planètes du système solaire ne remplissent pas les conditions exigées pour la présence de l'eau.

Quand l'eau et les continents apparaissent sur la Terre, le soleil, autre important facteur de la vie, favorise la naissance du premier organisme vivant. Les premières formes de vie sont comme des lichens (il y a environ 500 millions d'années), qui se dessèchent totalement quand l'eau manque et qui semblent ne plus vivre ; mais ils se réhydratent et revivent à la première pluie ; de même pour d'autres organismes très simples (il y environ 450 millions d'années), sans vaisseaux.³ Du coup, l'eau, c'est véritablement la vie.

Comme l'eau est l'origine de tous les êtres vivants, l'homme n'est donc pas une exception. Au fil du développement des usages de l'eau, la civilisation humaine s'épanouit. Pour boire simplement, irriguer les plantes et élever les animaux dans les activités agricoles, pour les activités artisanales ou industrielles, grâce à des ouvrages hydrauliques, l'homme sait bien tirer profit de l'eau. L'histoire de l'eau est différente dans chaque civilisation, puisque la façon d'utiliser de l'eau dépend beaucoup de la géographie, du climat et de l'hydrographie ainsi que de la culture, dans sa grande diversité. Mais comme la relation entre l'homme et la

¹ REDAUD Jean-Luc, *Planète eau : repères pour demain*, 1999, P7.

² LEFEUVRE Jean-Claude, Direction, *De l'eau et des hommes*, 2011, P27.

³ LEFEUVRE Jean-Claude, Direction, *De l'eau et des hommes*, 2011, P38.



nature, celle entre l'homme et l'eau est presque identique : l'eau est aussi indispensable à la vie de la faune et de la flore, des écosystèmes et de la biodiversité. D'où la dépendance par rapport à l'eau, la crainte révérencielle vis-à-vis de l'eau et le besoin de dompter l'eau.

Le concept de ressources hydriques englobe à la fois les eaux superficielles et les eaux souterraines, naturellement disponibles en un lieu donné, avec les moyens humains pour les rendre utilisables à un moment et en un endroit précis, aussi bien en bénéficiant de sa présence in situ, dans le milieu naturel, qu'en la prélevant et en l'acheminant vers leurs lieux d'utilisation. Cette définition n'est pas spécifique aux ressources hydriques et s'applique à tous les types de ressources naturelles.⁴ Selon celle-ci, les nappes, les rivières, les lacs, l'eau de la fontaine et de la mer, constituent les ressources en eau. Un cycle de l'eau est établi entre eux : le cycle hydrologique actionné par l'énergie solaire et la force de gravité.

La plus grande partie de l'eau sur la planète est salée : il y a juste environ 1% d'eau douce à l'état liquide qu'on peut utiliser plus facilement, contre le reste environ 2% étant dans les neiges et les glaciers. Grâce au cycle permanent de l'eau, l'homme peut vivre avec ces 1% d'eau douce. Evidemment, l'eau est un bien très précieux. A la différence des ressources minérales qui sont stables, les ressources en eau évoluent constamment dans l'espace selon les régions et dans le temps, selon les saisons et selon les années. Ainsi, l'eau présente les caractéristiques principales suivantes⁵ :

◆ Limite et restaurabilité

La quantité totale de l'eau est constante et limitée. A un moment donné ou un endroit déterminé, l'approvisionnement provenant des précipitations est restreint ; la quantité utilisable pendant certaines années ne devrait pas dépasser cet approvisionnement.

Par contre, dans l'ensemble de ses processus d'utilisation, l'eau peut être recyclée par le cycle terrestre et le cycle océanique. Grâce à l'énergie solaire, l'eau peut être évaporée, transférée et déposée par terre ou dans la mer. Cela permet de renouveler l'eau et de la faire servir au

⁴ HELLIER Emmanuelle, CARRE Catherine, DUPONT Nadia, LAURENT François, VAUCELLE Sandrine, *La France, la ressource en eau. Usages, gestion et enjeux territoriaux*, 2009.

⁵ ZHU Qiwu, *La gestion et l'estime du système des ressources en eau*, 2011, P2.



monde. La modification de ce cycle peut provoquer le changement climatique, qui lui même engendre vice-versa des modifications dans le cycle de l'eau.

◆ Inhomogénéité spatio-temporelle

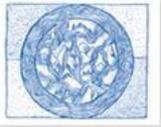
Ce caractère de l'eau se manifeste entre des lieux et des temps différents. Globalement, la répartition des précipitations est liée à la latitude. Les régions situées près de l'équateur reçoivent davantage de précipitations, car il y a beaucoup plus de chaleur donnée par le soleil. Graduellement, de moins en moins de chaleur depuis le milieu jusqu'aux deux pôles de la terre. Cependant, cette règle n'est pas absolue. Les précipitations sont également liées à la topographie : les pluies tombent sur les hauteurs, et les eaux s'écoulent par gravité vers les mers ou les océans. Ainsi, les centres des continents reçoivent souvent peu de précipitations, c'est pourquoi il s'y trouve de grands déserts.

De plus, l'inhomogénéité à travers le temps est un caractère évident selon le rythme annuel des saisons et selon les années plus au moins sèches ou humides. Elle comporte des différences dans les précipitations, les débits, sans oublier les incidences du changement climatique. Par exemple, la Chine qui se trouve à l'Est du continent eurasiatique, au milieu de l'hémisphère Nord, connaît dans ses provinces méridionales un climat de mousson continentale avec des périodes d'abondance et d'étiage des débits en fonction des précipitations qui alternent régulièrement. De même en France, le Sud connaît un climat méditerranéen, sec pendant l'été mais humide en hiver ; par contre dans le Nord et l'Ouest de la France, le climat atlantique est plus régulier et relativement humide durant toute l'année.

◆ Irremplaçable

L'eau est un besoin essentiel et vital pour tous les êtres humains : personne ne peut vivre plus de quelques heures sans eau. De même pour les activités agricoles ou industrielles. C'est pourquoi, l'eau sera plus en plus convoitée à l'avenir quand elle deviendra un trésor rare.

◆ Facteur de développement



Au commencement des diverses civilisations, l'homme a utilisé l'eau en s'adaptant localement : les façons et le nombre d'utilisation étaient déterminés par les conditions naturelles du cycle hydrologique. A cause des limites de la force productive, généralement, l'homme, souvent nomade s'est éloigné et protégé en face de la menace des inondations : durant cette période, il n'existe pas encore une gestion consciente de l'eau. Au fil du développement des capacités humaines pour connaître et transformer la nature, et avec le début de la vie sédentaire, l'homme s'est engagé dans la maîtrise des catastrophes diluviennes, par exemple avec la construction de digues : cela devient une première intervention dans le cycle hydrologique, et c'est déjà est une première forme de gestion de l'eau. Avec la croissance démographique, le développement économique et la production agricole ou industrielle à grande échelle, la demande en eau augmente, surtout pendant les saisons et les années sèches, ce qui provoque des problèmes de pénurie d'eau. Pour assurer la vie et la production, certainement il faut gérer au mieux les ressources en eau, dont le débit des rivières ; ce qui conduit à élargir la gestion humaine dans le domaine de l'eau. Dans ce sens, la gestion de l'eau devient un processus d'intervention approprié au cycle hydrologique pour assurer la vie et les besoins de l'homme, en fonction des conditions locales.

Pendant la révolution industrielle, des besoins et des problèmes nouveaux apparaissent dans le domaine de l'eau, d'abord dans les pays développés et puis dans les pays en développement. La croissance de l'industrie a beaucoup besoin d'eau, donc place les humains face à des problèmes de répartition et de pollution des ressources en eau, d'où la nécessité d'en optimiser la gestion, quantitative et qualitative. D'abord, la modification de l'occupation des sols, la croissance urbaine et l'évolution des pratiques agricoles ou industrielles, les fabrications et constructions en grande série, ont complètement changé l'état des lieux des bassins versants et modifié sa capacité à préserver leurs ressources en eau. Ensuite, de grands aménagements hydrauliques à vocation multiple ont profondément modifié le cycle naturel de l'eau, par le contrôle des débits des rivières. L'excessive pollution de l'eau ponctuelle (urbaine et industrielle) ou diffuse (agricole) entraîne des problèmes qualitatifs pour les ressources en eau. En un mot, quand le développement économique entre en conflit avec la société elle-même, la gestion de l'eau devient un objectif essentiel pour satisfaire à la fois les besoins économiques et la vie elle-même. Dans une certaine mesure, l'histoire humaine est une histoire de

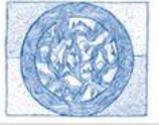


l'aménagement et de la gestion de l'eau, des crises de ressources hydriques et des crises de gestion de l'eau elle-même.

Selon l' « Encyclopédie de la Chine », la gestion des ressources en eau représente l'ensemble des actions telles que organiser, coordonner et surveiller l'exploitation, l'utilisation et la protection de ces ressources, y compris les mesures administratives, juridiques, économiques et éducatives ; c'est coordonner la relation entre l'exploitation et l'utilisation des ressources hydriques avec le développement économique et social, en résolvant les conflits d'usage de l'eau entre les territoires et entre les secteurs différents ; c'est surveiller et limiter (réguler) les comportements des usagers, comme exploiter irraisonnablement l'eau et nuire aux ressources ; c'est élaborer des programmes de mobilisation, de répartition et de distribution raisonnable de l'eau, éviter les inondations et promouvoir le bien public ; ainsi proposer et exécuter des programmes qui améliorent les systèmes d'adduction de l'eau et protéger les ressources superficielles ou souterraines ; c'est surveiller la qualité et le suivi des entrées dans les réservoirs ainsi que les mesures correspondantes.

La gestion des ressources en eau dans les deux pays considérés : la France et la Chine, est nécessairement très différentes puisque la géographie, le nombre d'habitants, les systèmes politiques, économiques et juridiques, ne sont pas pareils. Cependant, cela permettra utilement de prendre pour référence l'un et l'autre.

Pour la Chine, qui a entrepris depuis fort longtemps la gestion des ressources en eau, les concepts et les méthodes correspondants sont entrés en vigueur : c'est une tradition très ancienne. Le premier empereur chinois Yu a construit les premières digues le long du Fleuve Jaune pour lutter contre les inondations. Elle a beaucoup réfléchi sur l'homme et l'eau, l'homme et la nature dans le domaine culturel des arts et des lettres (philosophie, poésie, peinture, jardins,...) ; par contre, elle manque des expériences occidentales modernes que les pays développés ont pratiquées à la suite de la révolution industrielle. La Chine n'a pas connu ce genre de révolution industrielle durant la même période de temps que les pays occidentaux ; c'est en quelque sorte un « raccourci » de savoir qui s'est passé dans les autres pays au lieu de cheminer en zigzag. Quant à la France, elle a aujourd'hui un régime spécial dans le secteur de l'eau, surtout dans le domaine du financement ; mais son histoire est aussi fortement



marquée par les réalisations hydraulique : digues la Loire, canaux de navigation,... donc des analogies, mais aussi il y a des différences dans tous les aspects entre les deux pays, celles-ci poseront des problèmes si l'un ne comprend pas la situation de l'autre lors de leur coopération. En même temps, les systèmes juridiques de la France et de la Chine sont tous les deux laïcs ; ce qui favorise les possibilités de comparaison objective entre ces deux pays.

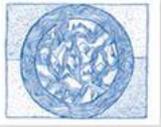
Le présent mémoire vise donc à expliquer les systèmes de la gestion de l'eau en France et en Chine, en procédant selon la classification suivante: le régime politique, le système juridique et le domaine financier; mais il ne parlera pas de technologie et d'éducation, qui sont exclus de cette classification. A la base de cette présentation sur les états de lieu, la comparaison des deux systèmes de gestion de l'eau sera faite par le résumé des points communs et des différences. Nous ferons à la suite quelques propositions pour modifier ce qui est perfectible dans les deux systèmes existants, et pour ajouter des mesures avantageuses. Comme ce mémoire s'inscrit durant une période où la coopération entre la France et la Chine se développe activement dans le domaine de l'eau en particulier, deux cas concrets situés dans le Bassin de Seine Normandie en France et dans le Bassin du Haihe en Chine, seront présentés à la fin du mémoire et illustreront les conclusions de la comparaison effectuée.



CHAPITRE I. Le système de la gestion des ressources en eau

La France, autrement dit l'« Hexagone », est située à l'Ouest de l'Europe. Ses cotes maritimes sont limitrophes de la Méditerranée, l'Océan Atlantique, la Manche et un peu de la Mer du Nord. Ses frontières terrestres sont bordées par la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, Monaco, l'Espagne et l'Andorre. Elle est un isthme entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud. En même temps, elle a des territoires d'outre-mer qui sont appelés départements et territoires d'outre mer DOM-TOM. Sa superficie est de 670 922 km² et il y a environ 65,3 millions d'habitants. La topographie de la France est montagneuse dans le Sud-Est ; les plaines se trouvent au Nord, à l'Ouest et à Sud, avec par contre un plateau au centre du pays. Il en résulte que les rivières coulent en général de l'Est vers l'Ouest. En France, il y a quatre fleuves principaux: la Seine, la Loire, la Garonne et le Rhône, plus un morceau du Rhin. La Loire est le plus long, et le Rhône est le plus puissant. Ces cours d'eau sont répartis en six groupements de bassins hydrographiques. Ce sont les bassins Artois-Picardie, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse. Pour le climat, la plupart de la France possède un climat maritime tempéré : il fait doux en hiver et fait chaud en été ; à l'Est, le climat est plutôt continental, et au Sud il est méditerranéen, très chaud et sec en été, doux et pluvieux en hiver. Les précipitations en moyenne sont entre 600 mm² et 800 mm².

La République populaire de Chine est à l'Est de l'Asie et à l'Ouest de l'Océan Pacifique. Sa superficie est de 9 641 144 km², le troisième plus étendu dans le monde après la Russie et le Canada. Sa population, 1,3 milliard d'habitants, représentant un sixième de la population mondiale, en fait le pays le plus peuplé de la terre. Elle a 14 Etats voisins, comme la Russie, la Mongolie, le Pakistan, le Vietnam, l'Inde et le Laos, etc. Elle possède des frontières maritimes avec les Philippines, le Japon et la Corée du Sud. La configuration géographique est compliquée en Chine : globalement, au Sud-Ouest, le plateau du Tibet est la source origine de plusieurs grands fleuves grâce à ses glaciers ; au Nord-Ouest, le désert du Taklamakan est l'un des plus arides du monde ; au centre de la Chine, il y a le plateau de Mongolie intérieure, le bassin Sichuan et le plateau Yunnan ; à l'Est, il y a des plaines, en grande partie avec des collines et des montagnes au Sud. Comme des escaliers, la Chine est haute à l'Ouest et basse



par étapes successifs jusqu'en Est. Du coup, les fleuves coulent généralement de l'Ouest vers l'Est. Les deux fleuves principaux sont le Yangtsé, qui est le plus long fleuve en Chine et le troisième plus long du monde après le Nil et l'Amazone, et le Fleuve Jaune, qui est origine de la civilisation chinoise l'une des plus anciennes du monde. En plus de ces deux plus grands fleuves, il existe aussi d'autres fleuves importants en Chine, qui forment un système de 7 bassins versants avec les deux fleuves précédents : les bassins de Yangtsé, Fleuve Jaune, Song-Liao, Huaihe, Haihe, Taihu et Rivière des Perles.

Le climat en Chine est très varié : la plupart de régions ont un climat de moussons continental, c'est-à-dire qu'il fait chaud en été et froid en hiver ; en été, la mousson vient de la mer, avec plus de précipitations, et en hiver elle vient du continent, de Sibérie et du plateau de Mongolie, donc moins d'eau tombe. En outre, les précipitations sont différentes selon les régions. 1500 mm de pluie annuelle en moyenne arrive au Sud-Est, par contre il y a au plus de 200mm au centre de continent Nord-Ouest.

Les conditions géographiques sont donc très différentes entre la France et la Chine. Cela explique la gestion différente des ressources en eau dans les deux pays. Néanmoins, conformément à la définition de la « gestion des ressources en eau », les deux pays gèrent leurs ressources avec les mêmes outils : le politique, le juridique et le financement.

Section I. La France

A) Le politique

Dans l'ensemble de l'histoire de la France, on peut différencier généralement 4 périodes importantes : chacune période est remplacée par celle qui la suit, mais sa marque peut être distinguée quand même dans la nouvelle période ; autrement dit, on peut toujours trouver de l'ancien dans le récent. Cela permet d'expliquer pourquoi la France est comme cela, pourquoi les Français pensent comme cela et pourquoi sa politique a pris forme comme cela.

D'abord durant la première époque, la Gaule fait partie de l'empire romain qui, à son apogée, couvre la totalité du bassin méditerranéen ; il en résulte un mélange entre la culture celte et



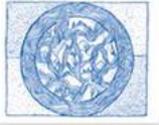
germanique avec une forte influence gréco-latine dans de nombreux domaines juridique, culturel et religieux, y compris l'hydraulique beaucoup développée par les Romains. Après la décadence et le démembrement de l'empire romain, c'est alors la deuxième période, le Moyen Âge, avec la mise en place de la féodalité caractérisée par une forte hiérarchisation sociale autour de la noblesse (dans les châteaux) et le clergé catholique (dans les paroisses et les églises). Vient ensuite de l'Italie la Renaissance et la troisième période, celle de l'Ancien Régime durant lequel les rois de France parviennent à asseoir leur autorité sur l'ensemble du territoire national actuel (l'Hexagone) et sur les pouvoirs de la noblesse et de l'Eglise désormais divisée après l'apparition du protestantisme et les guerres de religion.

Les excès de l'Ancien Régime entraînent la révolte du peuple, conduit par la bourgeoisie naissante ; d'où la célèbre révolution française de 1789 qui abolit les privilèges, introduit la devise nationale « Liberté, Egalité, Fraternité » et remplace la monarchie absolue par la république, c'est lors la quatrième période qui continue aujourd'hui encore, après le premier empire de Napoléon I qui a établi les structures administratives et les bases juridiques, puis la Restauration d'une monarchie constitutionnelle, le second empire avec Napoléon III, et à nouveau la république depuis 1870 jusqu'à nos jours.

Une tendance nouvelle pour la France, mais aussi pour tous les pays européens, apparaît actuellement : c'est que chacun se considère désormais dans l'ensemble constitué par l'Union Européenne. Même si cette révolution n'est pas encore devenue une unification politique dans le cadre de l'UE, elle joue un rôle extrêmement important dans les domaines économique, juridique et environnemental.

Ainsi de l'Etat, pour résumer les caractéristiques de l'histoire politique de la France, il y a un fort pouvoir central en haut et des pouvoirs locaux en bas, avec trois niveaux communal(36000), départemental(100), régional(22), le peuple portant le concept de la liberté, de l'égalité et la fraternité depuis deux siècles. Désormais l'Etat doit aussi respecter le régime de l'UE dans les domaines économique, juridique et environnemental, comme l'ensemble des pays membres.

L'institution française de la Vème république est présidentielle et parlementaire. Le président de la république et les députés de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct,



qui est une figuration d'esprit démocratique au sein de l'histoire de la France ; par contre les sénateurs sont sélectionnés par le suffrage indirect.

L'administration de la France est répartie en deux niveaux, le gouvernement et des collectivités territoriales. Le gouvernement est le mécanisme exécutif principal, il détermine la politique nationale. Le chef du gouvernement est le premier ministre, qui dirige les ministres. Les préfets représentent le gouvernement central aux niveaux régional et départemental : cela s'appelle la déconcentration. Selon la décentralisation, il y a des collectivités territoriales aux niveaux locaux: la région, le département et la commune, dont les dirigeants sont élus au suffrage universel direct.

Dans le domaine de la gestion de l'eau, la France a commencé depuis longtemps à utiliser des cours d'eau. Grâce à Marco Polo qui a amené la technique des écluses de la Chine en Europe, les rois de France ont construit des écluses au Sud de la France pour leur expansion territoriale pour transporter les produits agricoles ainsi que les militaires. A ce moment là, les cours d'eau étaient utilisées aussi comme principales voies de transport des personnes ou des marchandises, et pour le flottage du bois vers l'aval.

Aujourd'hui, le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie(MEDDE), est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de l'eau. Interviennent également selon leurs compétences les Ministères chargés des finances, de l'agriculture, de l'industrie, de l'aménagement du territoire, de la santé, de la navigation et éventuellement des affaires étrangères en cas de bassins internationaux.

Le gouvernement et les collectivités territoriales ont des responsabilités complémentaires dans le domaine de l'eau, en même temps ils s'occupent des aspects différents :

- ◆ L'Etat s'occupe de la police des eaux, de la protection contre la sécheresse et les inondations, de la navigation fluviale sur les cours d'eau et canaux du domaine public ;
- ◆ Les régions s'occupent de la planification et du développement économique ;
- ◆ Les départements s'occupent des questions sociales et de l'espace rural ;
- ◆ Les municipalités sont responsables de l'eau potable et de l'assainissement, le plus souvent dans le cadre de groupements intercommunaux.



Comme l'eau coule toute seule en fonction de la topographie, elle ne peut être pas gérée simplement selon le découpage administratif humain ; c'est pourquoi, la France a adapté en 1964 une gestion hydrographique, basée sur les six grands bassins, chacun ayant son comité de bassin. Le comité de bassin est formé par 3 parties : 40% de représentants des collectivités, 40% de représentants des usagers (agriculture, industries, associations, milieux socioprofessionnels et personnes qualifiées) et 20% de représentants de l'Etat. Le comité de bassin est en quelque sorte le « parlement local de l'eau » ; car il élabore et met en œuvre la politique de gestion de l'eau dans son bassin, en utilisant la planification et les instruments économiques et financiers. Pour préparer et exécuter la politique de ces 6 comités de bassin, 6 agences de l'eau ont été mises en place sous la double tutelle du MEDDE et du ministère des finances ; l'agence de l'eau est l'organisme exécutif du comité de bassin, et elle est un établissement public autorisé à caractère administratif, technique et financier. En même temps, les agences de l'eau assurent le cofinancement (50%) des investissements hydrauliques par un système de redevances et d'aides financières. Elles accordent des subventions aux collectivités locales et des prêts bonifiés aux usagers pour réaliser les ouvrages destinés à sauvegarder la qualité de l'eau et à mettre en valeur les ressources en eau.

Grâce à cette loi sur l'eau du 16 décembre 1964, la France a beaucoup amélioré sa gestion de l'eau. Actuellement, sa politique de la gestion des ressources en eau est basée sur les 7 principes suivants qui sont également présents dans la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE) :

◆ Une gestion décentralisée au niveau des 6 grands bassins hydrographiques

Prévu par la loi du 16 décembre 1964, ce principe est appliqué dans la gestion des bassins versants. Sous la supervision nationale, la gestion du bassin ne remonte plus au niveau central. Cela permet plus d'efficacité administrative. Cette décentralisation et cette déconcentration est actuellement une tendance politique générale dans le nombreux pays, pas seulement dans le domaine de l'eau, mais aussi dans l'ensemble de la politique environnementale française ; c'est pourquoi les collectivités locales jouent un rôle très important dans le domaine de l'eau et de l'environnement en France.

◆ Une approche intégrée



Généralisé par la loi du 3 janvier 1992, ce principe vise une gestion coordonnée, cohérente et équilibrée entre les différents usages de l'eau et entre les différents territoires concernés (amont/ aval,...) en tenant compte de la préservation des écosystèmes aquatiques, des zones humides et de la biodiversité.

◆ Une gestion concertée avec la participation de l'ensemble des acteurs de l'eau

La participation publique est un grand principe dans le domaine de l'environnement en France et en Europe. Les informations transparentes rendent la gestion et la gouvernance plus raisonnables. Les intérêts des acteurs différents sous pèsent le pour et le contre, cela incarne l'esprit de démocratie.

◆ Une expertise scientifique et technique

L'expertise scientifique et technique est le fondement indispensable pour élaborer les politiques publiques.

◆ Des instruments économiques d'incitation

Le principe pollueur-payeur permet de financer et ajuster les activités liées à l'eau.

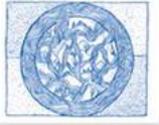
◆ Une planification et une programmation pluriannuelles

La France a établi un ensemble d'instruments de planification dans le domaine de l'eau : Deux types de planification générale avec des contrats particuliers dans quelques domaines spéciaux.

◆ La responsabilité des autorités locales pour la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement

Comme les municipalités et leurs groupements ont la propriété et la responsabilité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, elles ont le droit de choisir des opérateurs, soit publics, soit privés pour en assurer la gestion sous leur contrôle : c'est une délégation de service public par un contrat à durée de terminée attribué après appel à la concurrence.

Tous ces principes ont été développés par des lois successives depuis presque 50 ans, à partir de la loi 1964 qui introduit la décentralisation, la coordination et la création des comités de bassins et des agences de l'eau comme un instrument financier. Puis la loi Pêche de 1984 a établi la politique de la protection des milieux aquatiques en prévoyant une obligation de « débit réservé ». Ensuite, la loi sur l'eau de 1992 a mis en place le régime de planification,



avec les Schémas Directeurs de Gestion et d'Aménagement des Eaux (SDAGE) au niveau des 6 grands bassins hydrographiques et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) au niveau des sous-bassins. De plus, elle définit la nature de l'eau, le « patrimoine commun de la Nation », autrement dit, « l'eau n'appartient à personne, y compris à l'Etat lui-même »⁶. En 2004, la France a transposé en droit interne la Directive-Cadre Européenne sur l'Eau (DCE) du 23 octobre 2000, qui formule la législation à l'échelle de l'Union Européenne pour établir des objectifs communs et des méthodes de coordination dans tous les Etats membres. Finalement, la loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 a renforcé l'information et la transparence dans les services publics de l'eau, a réformé le système de redevances des Agences de l'Eau et créé le nouvel Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA), qui fournit à MEDDE puis à l'Union Européenne (Agence Européenne de l'Environnement) les informations sur la connaissance et la surveillance sur l'eau.

B) Le droit

a) Les sources et les principes du droit de l'eau

Les sources du droit de l'eau de la France viennent généralement de 2 niveaux, le niveau d'Union Européenne (UE) et le niveau interne.

Au niveau de l'UE, le Conseil de l'Europe a adopté une Charte de l'eau le 26 mai 1967 et l'a proclamée le 6 mai 1968 : ses 12 principes sur l'importance de l'eau, la qualité de l'eau, la gestion de l'eau et la coopération internationale deviennent le fondement de la législation entre les membres de l'UE. Le 17 octobre 2001, cette Charte a été révisée pour introduire le concept de développement durable et de gestion raisonnable.

Pendant cette quarantaine année, l'UE a publié plusieurs directives pour appliquer cette Charte, par exemple, le Directive 75/440/CEE le 16 juin 1975 sur les eaux brutes à potabiliser, le Directive 78/659/CEE le 18 juillet 1978 sur la qualité des eaux douces pour être apte à la vie des poissons, le Directive 91/271/CEE le 21 mai 1991 sur le traitement des eaux urbaines

⁶ YANG Xiaoliu, DONZIER Jean-François, NOEL Coralie, *Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine*, 2010. P3.



résiduaire, la Directive 2006/118/CE le 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines, et la Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, etc. Parmi ces documents, la Directive Cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 a établi un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE). Ainsi « le droit européen de l'eau est composé d'un véritable corpus normatif et homogène. Il détermine désormais précisément le droit interne. »⁷

Au niveau interne dans le domaine de l'eau, le système juridique français est fondé sur certaines lois considérables, qui reflètent aussi un processus historique.

La loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, elle prévoit un régime d'autorisation pour les rejets d'eaux usées. Comme elle a posé le principe d'une gestion par bassin, cette loi a créé des comités et agences financières de bassins en fonction du principe pollueur-payeur pour réguler les usagers ; ces agences sont devenues les agences de l'eau en 1991.

Ensuite, la loi du 29 juin 1984, autrement dit la loi pêche, règle la gestion des ressources piscicoles et la pêche en eau douce. La loi du 16 octobre 1919 avait déjà prévu l'obligation d'un « débit réservé », où le propriétaire ou le gestionnaire d'un ouvrage hydraulique a l'obligation d'assurer un écoulement minimum au cours d'eau pour préserver les écosystèmes. La loi de 1984 a renforcé cette obligation en fixant les formes normative. Généralement en effet, pour les milieux aquatiques, le problème de l'eau concerné à la fois la quantité et la qualité.

La loi sur l'eau n°92-3 du 3 janvier 1992 pose le principe « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation », et le principe de la gestion intégrée et équilibrée des ressources en eau entre des différents usages, en considérant l'alimentation en eau potable comme une priorité. Elle établit le système de la planification au niveau des bassins et sous-bassins pour appliquer ces principes. Elle crée aussi une nomenclature sur les Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements (IOTA) soumis à autorisation ou à déclaration ; ce qui est lié à la législation des installations industrielles classée pour protéger l'environnement qui remonte à 1805.

En 2004, la loi transpose la DCE comme partie du droit national.

⁷DROBENKO Bernard, *L'essentiel du Droit de l'eau*, 2008, P17.



La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques renforce la transposition du DCE, et crée l'Office National de l'Eau et de Milieux Aquatiques (ONEMA) pour améliorer la restauration et la préservation des milieux aquatiques. Elle réforme aussi le système de la fiscalité écologique via les agences de l'eau.

En plus de ces lois concernant particulièrement l'eau, le droit de l'environnement, de l'urbanisme de la santé, des collectivités territoriales et le droit rural sont également des sources importantes du droit de l'eau en France.

En résumé, les grands principes du droit de l'eau de la France sont le principe de prévention, de précaution, de participation et de pollueur-payeur.

b) La planification

Selon le droit de l'environnement, chaque bassin doit être doté d'un SDAGE. Les SDAGE ont été introduits en 1992 ; ils sont mis à jour tous les six ans par le comité de bassin et l'agence de l'eau. Maintenant nous sommes sous le 2^{ème} stade des SDAGE, que la DCE a désormais appelés plans de gestion et dont le bilan aura lieu en 2015.

Les SDAGE ont en vue de réaliser un bon état écologique et économique des ressources en eau en qualité et en quantité. Il y a 12 SDAGE en France, y compris 6 sur le continent européen, un à Corse, un à Mayotte et 4 aux DOM TOM. Chacun détermine les priorités des usagers de l'eau dans chaque bassin.

Comme un outil de planification et de cohérence de la politique de l'eau, les SDAGE déterminent les objectifs, précisent les états des lieux et les mesures à appliquer pour répondre aux enjeux majeurs du bassin. Egalement, la portée juridique d'un SDAGE repose sur le principe de « compatibilité », c'est-à-dire que les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SDAGE, ainsi que les autres documents juridiques, y compris le SCOT, le PLU et les cartes communales.

Au niveau d'un sous-bassin, autrement dit, sur un territoire présentant une certaine cohérence hydrologique, telle qu'une unité hydrographique, un système aquifère, un bassin versant ou une nappe, le SAGE planifie la gestion des ressources en eau en manière plus précise. Il est presque comme le SDAGE, mais à un niveau plus bas. Il est élaboré par la Commission Locale de l'Eau, et doit être compatible avec le SDAGE. Il se compose d'un plan



d'aménagement et de gestion durable, et d'un règlement, ainsi que de documents cartographiques. Actuellement, il y a environ 160 SAGE totalement faits ou en cours d'élaboration.

En plus des planifications générales comme les SDAGE et les SAGE, il existe aussi des planifications sectorielles, par exemple les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), y compris les inondations, la planification couvrant les pollutions d'origine agricole et la planification concernant l'assainissement urbain et des eaux pluviales.

En France, hors des « prescriptions générales et des planifications, la protection de l'eau et des milieux aquatiques peut résulter d'engagements contractuels. »⁸. Ces contrats sont mis en place entre les acteurs publics et privés, par exemple le contrat de rivière pour assurer et préserver les ressources en eau sur la quantité et la qualité, les contrats Natura 2000 concernant des espèces aquatique et des zones humides, et les contrats d'agriculture durable concernant une approche quantitative et qualitative de la gestion de l'eau dans le cadre d'une démarche pluriannuelle.

c) La police de l'eau

Au-delà du maire qui a des pouvoirs de police générale, dont l'obligation de salubrité publique, et les services de l'eau potable et des eaux usées, il existe en France 6 polices spéciales dans le domaine de l'eau ; ces polices sont celles des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : la police de l'eau et des milieux aquatiques, la police de la pêche en eau douce, la police de la navigation, la police du domaine public fluvial et la police de l'énergie. Les trois premières sont les principales polices concernant l'eau.

La police de l'eau a pour objectif de réglementer la gestion quantitative et qualitative, notamment pour lutter contre la pollution des ressources en eau, y compris l'eau de surface et l'eau souterraine, de protéger les milieux aquatiques et les zones humides, de contrôler la construction et l'exploitation des ouvrages hydrauliques, et de concilier les différents usages et territoires de l'eau.

⁸ DROBENKO Bernard, *L'essentiel du Droit de l'eau*, 2008, P50.



La loi du 3 janvier 1992 instaure un système de contrôle des IOTA dont l'impact sur l'eau et les milieux aquatiques est considéré comme significatif.⁹ Selon l'article L214-1 du Code de l'environnement, les IOTA sont soumis à un régime d'autorisation et de déclaration, les IOTA réalisées à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôt directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants. Ainsi, la police de l'eau couvre un champ plus large que la police des ICPE, et cet article attribue une fonction administrative importante à la police de l'eau.

En outre, comme la police de l'eau contrôle le respect des droits sur l'eau, elle pourra dresser des procès-verbaux sous l'autorité du procureur de la République. Par conséquent, elle pourra engendrer des sanctions administratives ou pénales.

d) La participation du public

Au niveau international, la Déclaration de Rio en 1992 a considéré la participation du public comme une meilleure façon de traiter les questions d'environnement, ce qui concerne une approche de gestion intégrée et un développement durable. Ensuite, au niveau européen dans le domaine de l'environnement, la convention d'Aarhus donne au citoyen le droit d'accès à l'information et prescrit la participation du public à la prise de décision et la facilitation des procédures juridiques. Ces principes ont été repris par l'article 7 de la Charte de l'environnement en 2004 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Pour appliquer ces principes et concrétiser les droits du public, la France a établi un système d'information sur l'eau (SIE), grâce au Service d'Administration Nationale des Données et Référentiels sur l'Eau (SANDRE), géré par l'Office International de l'Eau. Le SIE français est relié au système européen ; du coup le système ouvert au public pour les informations sur

⁹ DROBENKO Bernard, *L'essentiel du Droit de l'eau*, 2008, P65.



l'eau est complet à l'échelle de l'Union Européen. Le public doit être consulté au travers d'enquêtes publiques sur des projets spécifiques avec une Commission Nationale pour le Débat Public (CNDP), pouvant organiser de vastes consultations pour des aménagements à grande échelle.¹⁰ De plus, être un « éco-citoyen » est aussi une manière de participer. Ce concept demande aux citoyens d'utiliser et de préserver les ressources en eau avec des gestes simples, par exemple, arrêter le robinet qui goutte pour économiser l'eau, et ne pas jeter des déchets ou des produits toxiques n'importe où pour éviter la pollution, etc.

En même temps, la France attache une grande importance à la formation dans le domaine de l'environnement et de l'eau. Elle a établi des formations initiales, des spécialités dans diverses écoles ou universités, et met en place des formations professionnelles initiales et continues pour ceux en âge de travailler.

Finalement, les usagers peuvent largement participer et contribuer à l'élaboration des instruments d'intervention : dans le comité national de l'eau (CNE), au niveau central sur les projets de lois ou de décrets, dans le comité de bassin, sur les SDAGE, et dans la commission locale de l'eau, au niveau des sous-bassins sur les SAGE.

e) Le contentieux

En France, l'organisation juridictionnelle est très structurée. En matière civile, au niveau plus haut, il y a le Cour de cassation avec une chambre sociale, une commerciale et 3 chambres civile ; on retrouve les chambres sociales, commerciales et civiles au sein des Cours d'appel dans les régions. Au niveau plus bas, il y a le Tribunal de Grande Instance et le Tribunal d'Instance, le Conseil de Prud'hommes, le Tribunal de Commerce. En matière pénale, le système est formé par une chambre criminelle de la Cour de cassation, une chambre correctionnelle à la Cour d'appel, et le tribunal correctionnel et le Tribunal de Police à la base. Pour le contentieux administratif, il y a au sommet le Conseil d'Etat, la Cour administrative d'appel et le Tribunal administratif, dans les régions.

Les types de contentieux dans le domaine de l'eau comprennent le contentieux administratif et le contentieux judiciaire. Celui-là est sur la légalité (y compris l'excès de pouvoir et la pleine

¹⁰ YANG Xiaoliu, DONZIER Jean-François, NOEL Coralie, *Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine*, 2010. P8.



juridiction) et la responsabilité. Le contentieux judiciaire concerne le contentieux pénal et l'action civile.

C) Le financement

La France respecte 3 grands principes dans le domaine de l'environnement et du développement durable : principe pollueur-payeur, principe de précaution et principe d'action préventive. Le financement dans la gestion des ressources en eau est basé plutôt sur le principe pollueur-payeur qui consiste à « imputer au pollueur les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable »¹¹. De plus, la France préconise l'eau paie pour l'eau, c'est-à-dire que les coûts concernant service de l'eau sont facturés aux usagers. Ainsi, la facture d'eau concerne à la fois l'eau potable, les eaux usées, les redevances, des agences et les taxes des collectivités locaux et de l'Etat.

La loi 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a créé des établissements publics: les agences financières de bassin, qui sont devenues les agences de l'eau. Ces agences de l'eau collectent les redevances et en redistribuant le produit aux usagers.

L'agence de l'eau prépare les dossiers soumis à l'examen du conseil d'administration et du comité de bassin, les propositions du programme d'intervention et de son financement, ainsi que le SDAGE devenu plan de gestion avec la DCE. Conformément au programme d'intervention arrêté par le comité de bassin, elle redistribue des aides sous forme de subventions aux collectivités locales et d'avances aux industriels, agriculteurs, ou associations qui entreprennent des travaux pour mieux gérer les ressources et lutter contre les pollutions. Ces aides proviennent des redevances qu'elle perçoit.¹² Chacune agence module le niveau de ses redevances selon les usages et selon les zones géographiques : si elle augmente ses redevances, elle attribue plus de subventions. Les missions de l'agence de l'eau s'exercent

¹¹ Adopté par Organisation de coopération et de développement économiques en 1975.

¹² AGENCE DE L'EAU Seine-Normandie, *La gestion de l'eau dans le bassin Seine-Normandie*.



dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention d'une durée de six ans, en cohérence avec la durée des contrats de progrès, anciennement contrats de Plan,¹³ a DCE les appellent maintenant programmes des mesures.

Le conseil d'administration des agences est composé d'un président nommé par décret pour trois ans, de représentants des collectivités locales, des usagers et de l'Etat. Ces trois catégories y ont le même nombre de sièges, à la différence des comités de bassin. Les divers acteurs peuvent ainsi s'exprimer et voter selon leurs intérêts ; cela est une application du principe de démocratie.

Section II. La Chine

A) Le politique

La civilisation chinoise est une des plus anciennes du monde. Ainsi, depuis l'Empereur Huang et l'Empereur Yan, la Chine a déjà presque 5000 ans d'histoire. L'histoire de la gestion de cours d'eau et des inondations peuvent être compté à partir du l'Empereur Yu qui a entrepris l'aménagement du Fleuve Jaune. Certaines origines humaines en Chine commencent dans le Bassin de Fleuve Jaune et dans le Bassin de Yangtze. Avec le développement des pratiques agricoles, les hommes passent progressivement de la vie nomade à la vie sédentaire. Au fil de l'amélioration de l'artisan, et un prototype de production artisanale et industrielle apparait. Du coup un système féodal dont la production peut satisfaire la consommation, prend la place de la société précédente. Dans l'ensemble de l'histoire de l'époque féodale, les dynasties changent fréquemment en raison des guerres inter-ethniques et des insurrections paysannes. Dans ce processus historique, les Chinois s'habituent à un style de vie collectif.

Au cours de la dernière dynastie féodale Qing, l' « Empereur » n'existe plus dans l'histoire de la Chine. Tout comme la transition vers une société capitaliste, les différents partis de la bourgeoisie promouvaient une révolution bourgeoise. Puis une guerre civile de 10 ans portant sur la révolution agraire entre le parti communiste et le parti Kuomintang a été interrompue

¹³ NICOLAZO Jean-Loïc, REDAUD Jean-Luc, *Les agences de l'eau, quarante ans de politique de l'eau*.



par une guerre sino-japonaise. Le combat contre le fascisme japonais devient la contradiction principale de la société. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le parti communiste chinois dirige l'armée pour la libération nationale, et la République populaire de Chine est fondée en 1949. Le parti Kuomintang s'est réfugié à Taïwan et maîtrise pratiquement l'île de Taïwan. Taïwan participe aux affaires internationales au nom d'une région puisque cette île est un territoire de la Chine.

L'idéologie démocratique chinoise prend ses origines au début du XX siècle, alors que la Chine est dans une situation difficile aussi bien en interne, qu'en externe. Certains dirigeants ont déclenché une dérive des idées démocratiques, en prenant en compte l'expérience de la révolution française. A ce moment là, cette démocratie est actionnée plutôt par les stimuli externes, accompagnés d'un sursaut nationaliste. Ainsi, le processus de développement durable de la démocratie a été interrompu en raison d'une série de guerres et de révolutions.

Du coup jusqu'à aujourd'hui, en raison de son environnement politique et de son processus historique, la Chine trace sa propre voie de développement. Actuellement, la nature nationale de la Chine est celle d'un pays socialiste, de la dictature démocratique populaire. Selon la Constitution, la République populaire de Chine est un pays socialiste de la dictature démocratique populaire, dirigé par la classe ouvrière, basé sur l'alliance des ouvriers et des paysans. Au fil des rétrocessions de Hong Kong et de Macao, la Chine applique un principe politique spécial, « un pays, deux systèmes ». C'est-à-dire que le continent met en œuvre le régime socialiste, tandis que Hong Kong et Macao continuent leur régime capitaliste. Dans le futur, si Taïwan est gouverné par l'Etat central, il pourra lui aussi maintenir le régime capitaliste.

Pour son gouvernement, la Chine a établi un système de Congrès national du Peuple ; autrement dit, tout le pouvoir de la République populaire de Chine appartient au peuple : le Congrès national du peuple et ses niveaux locaux exercent le pouvoir. Le peuple, en respectant la loi, gère les affaires de l'Etat, les affaires économiques, culturelles et sociales, par des voies et des formes diverses.

Dans les institutions chinoises, le Conseil des Affaires d'Etat, autrement dit le gouvernement central, est l'organe suprême exécutif du pouvoir d'Etat et l'organe suprême de l'Etat administratif. Par rapport au gouvernement central, les gouvernements locaux sont composés



par trois niveaux des autorités : la province, la ville et le comté. Actuellement, la Chine a 34 autorités au niveau des provinces.

Dans le domaine de l'eau, 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.¹⁴ En 1988, l'Etat a rétabli le Ministère des Ressources en Eau (MWR) qui devient l'organe principal en charge la gestion des ressources en eau. Cela montre que le modèle de gestion décentralisée est désormais transformé en gestion centralisée.¹⁵ En plus du MWR qui est responsable de la gestion de l'ensemble des ressources en eau à l'échelle du pays, il y a 9 autres ministères concernés par l'eau, qui interviennent dans la gestion des ressources en eau : par exemple, le Ministère de la Protection de l'Environnement (MEP) en charge de la protection de l'eau contre la pollution, le Ministère de l'Agriculture en charge de la construction et la gestion des ouvrages agrico-hydrauliques, le Ministère de la Construction, en charge de la protection et l'exploitation de l'eau dans les villes.

Au niveau des gouvernements locaux, il y a des départements provinciaux des ressources en eau et des bureaux municipaux de conservation de l'eau. Les bureaux municipaux de conservation de l'eau sont été progressivement remplacés par les bureaux municipaux des ressources en eau depuis une dizaine années. Les départements provinciaux des ressources en eau se chargent plutôt de l'utilisation hydraulique des rivières, de la lutte contre les inondations, de la conservation des ressources en eau et de la mise en œuvre de l'exécution des politiques et des réglementations sur l'eau. Les bureaux municipaux sont basés sur ceux des provinces et s'occupent ainsi de l'approvisionnement en eau dans les zones urbaines et rurales, de l'économie de l'eau ; autrement dit, ils sont responsables de toutes les affaires couvrant les ressources en eau.

En même temps, selon l'article 12 de Loi sur l'Eau de 29 août 2002, l'Etat applique un système de gestion des ressources en eau combinant une gestion de bassin hydrographique

¹⁴ YANG Xiaoliu, DONZIER Jean-François, NOEL Coralie, *Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine*, 2010, P4.

¹⁵ ZUO Qiting, WANG Shuqian, LIU Tingxi, *L'utilisation et la gestion des ressources en eau*, 2009, P304.



avec celle des régions administratives. 7 Commissions de Bassin (RBC) ont été établies sur 7 bassins hydrographiques : les Commission de bassin de Yangtzé, Fleuve Jaune, Huaihe, Haihe, Rivière des Perles, Song-Liao et Taihu. Ces 7 RBC sont responsables de garantir le développement et l'utilisation rationnelles des ressources en eau dans leur bassin, y compris la supervision et la gestion intégrée et coordonnée dans le bassin, la protection des ressources en eau, la prévention des inondations et des sécheresses, l'orientation en matière d'hydrologie, le contrôle et le respect d'exécution des réglementations, et le fonctionnement des projets entre les provinces, ainsi que l'ajustement du prix de l'approvisionnement en eau à l'échelle de leur bassin.

Pour toutes les autorités et pour les 7 RBC, 4 principes de gestion des ressources en eau doivent être respectés, à savoir :

◆ Une gestion de l'eau conformée à la loi.

Comme un pays socialiste sous la règle de droit, la Chine doit respecter la primauté du droit en matière de gestion des ressources en eau. Le principe de gestion de l'eau conformément à la loi signifie que le gouvernement, les organisations sociales et les individus doivent agir en respectant les réglementations concernant l'aménagement, l'exploitation, l'utilisation et la protection des ressources hydriques.

◆ L'Eau est une ressource qui appartient à l'Etat.

L'Article 9 de la Constitution de la Chine a prévu que les cours d'eau appartiennent à l'Etat, c'est-à-dire au peuple tout entier. Selon le droit sur l'eau de 2002, les ressources en eau appartiennent à l'Etat, à la fois l'eau superficielle et l'eau souterraine. Ce principe est en vigueur dans la plupart des pays dans le monde.

◆ Une considération intégrée et une gestion systématisée

En raison de la limitation de l'eau et du cycle hydrologique, si les ressources sont polluées ou surexploitées dans une région, un impact négatif compromet l'utilisation de l'eau et la conservation des milieux aquatiques, dans cette même région et les autres régions. Comme la croissance économique chinoise est de plus en plus rapide, le besoin en eau est de plus en plus fort. Afin de prévenir le comportement égoïste régional pour assurer un fonctionnement hydrique normal, la Chine doit respecter ce principe de gestion rationnelle et intégrée.

◆ Une gestion économique par le prix de l'eau.



Pendant longtemps, l'eau a été considérée comme une ressource naturelle inépuisable ; cela a engendré des problèmes d'assainissement et de gaspillage. Récemment, l'Etat a mis en place le concept que l'eau est un produit marchand, ce qui est accepté par la population. Le prix de l'eau, en tant que mesure et principe de gestion économique, stimule les usagers qui se rendent en compte de la valeur de cette eau ; et cela favorise la prise de conscience de la conservation de l'eau.

B) Le droit

a) Les sources et les principes du droit de l'eau

Dirigée par son Parti communiste, comme un Etat jeune, la république populaire de Chine a établi un système légal, avec des caractéristiques chinoises spéciales dans un laps de temps relativement court d'une soixantaine ans. Dans un pays qui marqué par le droit romain, la constitution est la loi fondamentale, en même temps, l'ensemble des autres droits et des règlements sur les ressources hydriques constituent le système juridique de la gestion de l'eau. La Chine respecte l'idéologie dominante du Marxisme qui pense que la base économique détermine la superstructure ; ainsi, les règlements sont constamment élaborés, révisés et améliorés au fil des années. Dans le domaine de l'eau, les lois principales sont : la loi sur l'eau, la loi sur la prévention et la réduction de la pollution de l'eau, la loi sur la conservation de l'eau et les sols, la loi sur la lutte contre les inondations et la loi sur la protection du milieu marin.

Dans la Constitution chinoise, un cours d'eau appartient à l'Etat (au peuple entier). Selon l'article 26, l'Etat protège et améliore l'environnement et l'écosystème, prévient la pollution et des autres fléaux publics. Cela devient un principe et une politique pour la gestion des ressources en eau.

La loi sur l'eau de 1988, révisée en 2002, est la loi principale. D'après la Constitution, la loi sur l'eau précise que les ressources hydriques appartiennent à l'Etat, leur gestion étant du ressort du Conseil des Affaires de l'Etat. Les Gouvernements provinciaux et locaux doivent



avoir l'autorisation du Gouvernement central pour toute décision relative à l'usage de l'eau.¹⁶

Comme la loi sur l'eau de 1988 vise davantage l'exploitation et l'utilisation des ressources en eau, mais concerne moins la préservation de l'eau et la protection de l'environnement et des écosystèmes, la loi de 2002 a pallié à cette carence. De plus, elle règlemente les droits et autorisations de l'eau, la gestion par bassin hydrographique, l'efficacité et l'économie de l'utilisation de l'eau ainsi que la lutte contre la pollution.

La loi sur la prévention et la réduction de la pollution de l'eau de 1984 a été révisée en 1996 et en 2008. Cette législation prend en compte la prévention de la pollution, avec des normes de rejets pour l'industrie en 1996, dans le cadre de la planification. Elle détermine mesures sur la pollution des eaux usées industrielles, urbaine, agricoles, navales, potables ainsi que sur les autres accidents provoquant une réduction de la qualité de l'eau.

La Loi sur la conservation de l'eau et le sol de 1991, révisée en 2010, montre l'attention portée par l'Etat à la conservation de l'eau et des sols, en luttant contre la grave érosion des sols et les dommages sur l'environnement.

En 1997, la Chine a connu une inondation exceptionnelle ; cela a poussé à l'élaboration de la Loi sur la lutte contre les inondations, entrée en vigueur en 1998. Celle-ci indique que l'exploitation, l'utilisation et la protection des ressources en eau doivent respecter l'arrangement global du contrôle des inondations. La gestion des inondations doit correspondre à la gestion par bassin hydrographique et à la gestion par des divisions administratives.

La Loi sur la protection du milieu marin de 1999 concerne la protection du milieu marin, la préservation des ressources de la mer, la lutte contre la pollution et la conservation de la qualité des eaux de mer, afin d'équilibrer les écosystèmes, la santé humaine, le développement durable de l'économie et la société. 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.¹⁷

En accompagnant ces lois, il existe aussi des règlements départementaux et particuliers dans certains domaines spécifiques, ceci devant respecter ces lois.

¹⁶ YANG Xiaoliu, DONZIER Jean-François, NOEL Coralie, *Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine*, 2010, P5.

¹⁷ YANG Xiaoliu, DONZIER Jean-François, NOEL Coralie, *Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine*, 2010, P6.



b) La planification

Selon la Loi sur l'eau, le principe de la planification est exécuté par différents moyens : la planification stratégique nationale, la planification des bassins, la planification de l'aménagement du territoire. La première priorité est donnée aux usages domestiques, les autres usages n'étant pas considérés comme prioritaires, sauf dans les zones arides et semi-arides où les besoins écologiques doivent être pris en compte.¹⁸ De plus, des zones d'eau fonctionnelles sont mises en place pour bien protéger l'environnement et préserver la qualité des eaux.

L'Etat élabore la planification stratégique nationale. L'exploitation, l'utilisation, la conservation et la protection des ressources en eau, et la prévention des dégâts des eaux, doivent se conformer à la planification des bassins (y compris la planification intégrée du bassin et la planification particulière du bassin) et la planification de l'aménagement du territoire (y compris la planification intégrée de l'aménagement du territoire et celle particulière).

Les planifications intégrées sont basées sur le besoin de développement économique et social, l'état des lieux de l'exploitation des ressources en eau, la préservation de l'eau et le contrôle de l'ensemble des dégâts des eaux. Les planifications particulières concernent le contrôle des inondations, l'irrigation, la navigation, l'approvisionnement, l'énergie hydroélectrique, le flottage du bois, la pêche, la protection des ressources en eau, la conservation des sols et de l'eau, la lutte contre la désertification et l'économie d'eau, etc.

Les zones d'eau fonctionnelles sont faites pour satisfaire la capacité d'autoépuration de l'eau, économiser le coût de traitement des eaux usées et permettre de protéger efficacement les ressources en eau et les écosystèmes. La première classe de zones d'eau fonctionnelles consiste à protéger ces zones : les zones tampons, les zones d'exploitation et les zones de réservation. La deuxième classe de zones d'eau fonctionnelles sont les zones d'eau potable, industrielle, agricole, pêcheuse, de belle vue, de loisir, de transition (entre les différentes qualités des eaux) et de contrôle de vidange.

¹⁸ YANG Xiaoliu, DONZIER Jean-François, NOEL Coralie, *Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine*, 2010, P10.



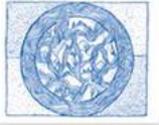
Pour les fleuves et les lacs importants, ces zones d'eau fonctionnelles sont élaborées par le MWR, avec le MEP et des gouvernements locaux intéressés; les zones d'eau fonctionnelle concernant des cours d'eau et des lacs interprovinciaux sont élaborées par des commissions de bassins ; les autres sont élaborées par les bureaux municipaux des ressources en eau (ou les bureaux municipaux de conservation de l'eau) avec les bureaux municipaux de la protection de l'environnement, et remises au gouvernement supérieur pour ratification.

c) La supervision

Le mécanisme de supervision des ressources en eau comporte la supervision du bassin hydrographique et la supervision de la région administrative. Le MWR et les autorités locales hydrauliques s'occupent plutôt des problèmes de prélèvement illégal d'eau. Pour la qualité de l'eau, le MWR peut faire des recherches et produire des rapports ; mais comme le MEP et les autorités locales sur la protection de l'environnement ont le pouvoir de contrôler les rejets des entreprises, du coup la supervision de la qualité de l'eau est plutôt dans ces sphères d'attributions.

Chaque commission de bassin se charge de la supervision de son bassin ; et au sein du gouvernement local, chaque bureau municipal des ressources en eau possède un groupe spécial pour la surveillance. Le groupe départemental a généralement les responsabilités suivantes :

- ◆ Inspecter des activités sur l'eau conformément à la loi, découvrir et sanctionner des activités illégales sur l'eau, réduire des contentieux sur l'eau ;
- ◆ Recevoir les demandes d'autorisation de prélèvements d'eau, étudier ces demandes et délivrer les permis, et les revoir en général annuellement ;
- ◆ Recevoir les demandes d'autorisation d'extraction de sable, étudier ces demandes et délivrer les permis, et les revoir en général annuellement ;
- ◆ Imposer la redevance légale des ressources en eau et le tarif d'extraction de sable ;
- ◆ Assurer l'application de la loi à l'échelle de la province ;
- ◆ Administrer, orienter et former des groupes de supervision aux niveaux municipaux.



Les autorités de supervision ont le pouvoir de demander à étudier des dossiers et des permis, recueillir l'explication des administrés sur les problèmes d'application de la loi, inspecter des usines sur place, ainsi que demander l'exécution des obligations selon le droit. Les administrés ne doivent pas refuser ou empêcher les contrôles.

d) La participation du public

En 2004, le Conseil des Affaires de l'Etat a publié le Plan de mise en œuvre et d'application administrative conformément à la loi ; l'année prochaine, un document concernant le renforcement la transparence des informations administratives sera publié. Ces deux textes jouent un rôle important en matière dans les affaires gouvernementales. En 2006, le MWR a élaboré un règlement provisoire sur l'information du public dans son secteur. Ce qui, en ce qui le concerne, rend public les règlements et les droits sur les ressources en eau, l'état des lieux des projets hydrauliques importants et des achats gouvernementaux, les planifications, l'exploitation des ressources en eau et l'information sur des accidents, etc.

Les moyens pour assurer la transparence de l'information sont basés sur des sites internet, des conférences de presse, des bulletins et des annonces du MWR, la radio, la télévision, les journaux, les hebdomadaires et des autres médias. Les autorités intéressées vont mobiliser des experts compétents pour recueillir des avis, publier des projets à l'état d'ébauche auprès du public, et entreprendre en conformité avec la loi des auditions publiques.

Ainsi pour la participation du public, il y a les 4 moyens suivants¹⁹ :

◆ Donner librement des avis quand les autorités publient des informations sur les ressources en eau ;

◆ Effectuer des auditions publiques. Comparé au premier moyen, celui-ci comporte des acteurs plus concrets, la décision sera donc plus objective ;

¹⁹ CENTRE NATIONAL D'INFORMATION, *La transparence et la participation du public à la gestion des ressources en eau en Chine*, mars 2007, P15.



- ◆ Consulter des experts. Les experts seront invités par les autorités pour discuter la nécessité et la faisabilité d'un projet sur l'eau ; ce qui va donner une légitimité plus forte à la prise de décision.
- ◆ Organiser par les autorités une concertation multipartite entre les divers intéressés, chacun exprimant ses besoins particuliers.

e) Le contentieux

Selon la loi sur l'eau chinoise, le principe pour les contentieux est la négociation. Par exemple, les contentieux sur l'eau entre différentes régions administratives doivent d'abord être négociés. Sous la tutelle du MEP, il y a 6 Centres de supervision de la protection de l'environnement qui se chargent de la négociation des contentieux. Si la négociation n'est pas réussie, la décision sera prise par le gouvernement supérieur. Pour les contentieux sur l'eau entre des entités, entre personnes physiques ou bien entre entités et personnes physiques, les parties doivent négocier en premier. Au cas où la négociation n'a pas réussi ou si une partie n'a pas envie de négocier, les parties peuvent soit demander au gouvernement local ou aux autorités de résoudre le problème, soit déposer directement une plainte devant le Tribunal du Peuple. Si le gouvernement local ou les autorités n'ont pas réussi la conciliation, les parties peuvent déposer une plainte devant le Tribunal du Peuple.

Avant la fin du contentieux, les parties ne doivent pas changer l'état des choses.

Au total, il y a deux types principaux de contentieux : la répartition des ressources en eau entre des provinces différentes, et les rejets polluants qui posent des problèmes de qualité de l'eau. Selon la classification de la nature de contentieux, il y a le contentieux civil, pénal et administratif. L'organisation juridictionnelle est composée par une Cour populaire suprême, des Cours d'appel régionales, des tribunaux départementaux, des tribunaux municipaux et des tribunaux spéciaux. Dedans il y a des chambres civiles, pénales, administratives, commerciales, etc. Les contentieux entre parties privées sont beaucoup plus nombreux que ceux avec les instances publiques.



C) Le financement

Pour réaliser tous les objectifs de la politique de l'eau, la question du financement est primordiale. En Chine, le financement des autorités vient généralement du Trésor Public ; autrement dit, l'Etat finance le MWR ; le MWR finance les Commissions du bassin hydrographique ; les gouvernements locaux financent les départements provinciaux des ressources en eau et les bureaux municipaux des ressources en eau (ou les bureaux municipales de conservation de l'eau). Pour les projets particuliers, les Commissions du bassin hydrographique pourront demander le financement des départements ; également les départements provinciaux et les bureaux municipaux pourront demander l'argent du bassin.

Les redevances des ressources en eau, le tarif de l'eau et le tarif du rejet polluant font partie des finances locales. Le prix comporte un prix des ressources en eau, un prix de l'eau pour le projet et un prix de l'eau pour l'environnement. Le prix des ressources en eau reflète que celles-ci sont propriété de l'Etat ; du coup l'utilisation de cette eau doit être payée. Le prix de l'eau pour le projet, c'est pour payer le coût de transformer ces ressources en produit marchand. Enfin le prix de l'eau pour l'environnement, c'est pour le coût de la lutte contre les rejets polluants et pour la préservation des milieux aquatiques et de la biodiversité. Actuellement, les prix sont décidés par les gouvernements.²⁰

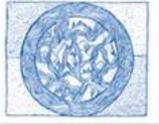
Avec le produit des redevances des ressources en eau et du tarif de l'eau, le gouvernement peut accorder des aides financières aux 3 genres d'acteurs suivants :²¹

- ◆ Les entreprises qui se soucient de l'environnement et de l'eau. Aux entreprises pour lesquelles la protection de l'environnement ne présente pas beaucoup d'intérêt, les autorités chargées du financement accordent des subventions pour les encourager à se soucier de la préservation des ressources en eau.

- ◆ Les pollueurs. Pour les pollueurs qui ont réduit leur pollution, le gouvernement compensera le montant des revenus consacrés à réduire la pollution ; ainsi ces entreprises peuvent toujours

²⁰ ZUO Qiting, WANG Shuqian, LIU Tingxi, *L'utilisation et la gestion des ressources en eau*, 2009, P317.

²¹ ZUO Qiting, WANG Shuqian, LIU Tingxi, *L'utilisation et la gestion des ressources en eau*, 2009, P319.



Académie de l'eau

La France et la Chine :
Comparaison du système législatif de la gestion de l'Eau

avoir le même revenu, tout en réduisant la pollution. Cela est souvent réalisé par l'attribution d'une subvention, d'un prêt à faible intérêt ou d'allègements fiscaux.

◆ Les parties lésées à l'environnement sur l'eau, y compris les parties lésées pendant la destruction et l'aménagement de la pollution.



CHAPITRE II. Convergences et expérience concrète

Section I. Similitudes, différences et convergences

La Chine et la France se situent toutes les deux dans le même continent eurasiatique, la France se trouve à l'extrémité ouest et la Chine est à l'Est. Les deux pays ont un long littoral maritime et de nombreux voisins continentaux. D'après leur contour, la forme du territoire français est régulière comme un hexagone, et la Chine est en forme de coq. Pour la superficie, la Chine est 18 fois plus étendue que la France, la taille de la partie continentale française étant équivalente à la somme des surfaces de la province du Sichuan et de Chongqing en Chine. La topographie des deux pays est diversifiée, notamment en Chine. En France, le plateau, appelé Massif Central, est au milieu, avec les plaines et les montagnes environnantes. La topographie de la Chine est comme des escaliers, hauts à l'Ouest et bas à l'Est ; les précipitations que les vents de mousson apportent, diminuent évidemment de l'Est à l'Ouest. Pour ces raisons naturelles, la France, petite, a une variété de climat ; et celui-ci en Chine est compliqué aussi. De plus, les deux pays ont un réseau dense de rivières de tailles différentes et diversifiées ; mais la direction des cours d'eau est contraire, à cause de la topographie. En France et en Chine, depuis longtemps, les principaux fleuves sont le fondement de la vie, en favorisant la civilisation et le développement économique, sociale et culturel ; la civilisation du Fleuve Jaune en Chine étant considérée comme une des origines de l'humanité.

A) Le politique

La longueur de l'histoire des deux pays est différente, les sociétés actuelles reflétant les épisodes passés. Selon les processus historiques et l'idéologie, la France et la Chine ont tous les deux connu une transition de la société primitive à la société esclavagiste et à la société féodale avec le servage. La France se situe actuellement dans une société capitaliste, et la Chine est engagée sur la voie du socialisme après l'échec de la transformation capitaliste. Mais en réalité, il se manifeste une tendance à l'inégalité, entre riches et pauvres, de plus en



plus forte en France, tandis que la Chine est en train d'ouvrir progressivement son marché pour devenir davantage une économie de marché plus qu'une économie planifiée. Du coup, une relation d'affinité s'apparait entre les deux sociétés ayant des différentes idéologies.

Cependant, bien que la France et la Chine aient beaucoup des points communs sur les bénéficiaires du développement social, les différences humanistes sont toujours grandes. Pendant leurs périodes féodales, les deux pays ont connu presque le même régime autoritaire avec des rois ou des empereurs ; mais avec l'influence du christianisme et la réussite des mouvements révolutionnaires qui éclatent de niveau bas en haut, le concept « Liberté, Egalité et Fraternité » a touché profondément l'esprit des population, de telle sorte qu'une tradition démocratique s'est formée en France. Par contre, en Chine qui est restée beaucoup plus longtemps en période féodale, la pensée dirigiste s'est endurcie. Pendant les changements de dynasties, il y avait des soulèvements paysans, mais la plupart ont fini par essayer une défaite. Comme la Chine est un pays multi-nations, les guerres en période féodale ont été entre les nations ; leur résultat normal est qu'une nation forte domine les autres. Depuis les temps anciens, les Chinois ont un sens des responsabilités, national et collectif, qui la distingue des pays occidentaux. En outre, la révolution chinoise bourgeoise qui a porté l'idée de démocratie, a manqué son début d'essai en raison du conflit partisan. Par suite, l'habitude d'être dominé qu'avait le peuple s'est poursuivie ; car il n'est pas possible de changer complètement en quelques dizaines d'années une psychologie établie pendant des siècles. Il n'est pas non plus possible d'enseigner rapidement, pendant un temps fort court une culture démocratique comme tous les pays occidentaux. Mais nous pouvons être sûrs que l'idée démocratique se développe progressivement avec la mise en place du nouveau système politique dirigé par le parti communiste chinois, à partir de l'établissement de la République populaire de Chine. Cela est une très bonne tendance ; notamment actuellement, le développement du réseau d'internet fortifie les interactions entre les paysans et les autorités gouvernementales, et le suivi du gouvernement a été renforcé.

Donc, au niveau politique, la France et la Chine ont des régimes conformes à leur histoire à leurs traditions et à leurs conditions nationales ; et il n'y a pas lieu de chercher si l'un est meilleur que l'autre. Le domaine de l'eau reflète fidèlement tout cela : il en est un véritable miroir : au niveau d'Etat, la France et la Chine ont tous les deux un ministère principal en charge des ressources en eau, avec les autres ministères qui traitent les problèmes de l'eau



chacun dans son domaine. Pour la France, c'est le MEDDE qui est responsable en même temps de la conservation de la biodiversité ; ce qui permet une meilleure protection des milieux aquatiques et de la biodiversité dans le cadre de la gestion des ressources en eau. La Chine précise depuis trentaine années que le MWR gère les ressources en eau en général, avec les autres ministères qui traitent les problèmes de l'eau dans leurs domaines respectifs. Par contre le MWR est davantage axé sur les projets et l'exploitation d'ouvrages hydrauliques, la lutte contre la pollution des ressources en eau étant plutôt confiée au MEP, les problèmes d'eau posés par l'urbanisation étant du ressort du ministère de la Construction, etc. Du coup, la situation est relativement compliquée, car les ressources en eau sont de la compétence de beaucoup de ministères différents, ce qui pose des problèmes. Par exemple, le MWR et ses bureaux locaux surveillent la qualité de l'eau en effectuant des mesures et en faisant les rapports ; le MEP et ses bureaux locaux effectuent des mesures également pour lutter contre la pollution. La coordination de ce double travail entre ces deux ministères se réalise progressivement au cours des dernières années, et ces deux ministères commencent à partager leurs informations. De plus, la Chine ne s'intéresse plus seulement à la qualité de l'eau, mais fait davantage attention à l'importance de la préservation de l'ensemble des milieux aquatiques et de la biodiversité. Donc, afin de mieux protéger et de gérer efficacement les ressources en eau, la situation de co-gouvernance doit être améliorée au niveau concret. Les intérêts intersectoriels doivent être conformes au développement durable des ressources.

Au niveau local, alors que les bureaux municipaux des ressources en eau remplacent graduellement les bureaux municipaux de conservation de l'eau afin d'améliorer le problème précédent, il faut améliorer et élargir davantage le pouvoir de ces bureaux en vue d'une gestion intégrée. Cela ne pourra pas se faire rapidement ; la mise en place complète des bureaux des ressources en eau prendra du temps.

La France et la Chine utilisent à la fois le découpage administratif et celui du bassin hydrographique comme le mode de gestion des ressources en eau ; et dans tous les bassins il y a un comité de bassin (commission de bassin en Chine). Une différence c'est que les commissions de bassin c'est un organe permanent en Chine mais pas en France. Les comités de bassins en France tiennent des réunions régulières (2 fois par an) et ils siègent aux agences de l'eau qui sont permanentes. La composition des comités de bassin dans les deux pays n'est pas la même non plus : en Chine, les membres sont plutôt des fonctionnaires ; en France, le



comité de bassin comprend 3 catégories : les représentants des collectivités locales (40%), les représentants des usagers (40%) et les représentants de l'Etat (20%). A ce point de vue là, la Chine pourrait s'inspirer de l'expérience française pour promouvoir la participation et pour prendre des décisions plus concertées.

Sur les principes de la gestion, les deux pays respectent une gestion intégrée et une planification. En France, il y a ainsi le principe de décentralisation au niveau des 6 grands bassins hydrographiques et la participation de l'ensemble des acteurs de l'eau : ce sont de bonnes expériences qui peuvent être adaptées en Chine ; de plus, un changement de mode de gestion y est nécessaire, ce qui permet une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les gouvernements locaux, et le renforcement de la gestion par bassin hydrographique. Actuellement en Chine, la gestion par découpage administratif est plus forte que la gestion par bassin ; c'est pourquoi la Chine est en train de renforcer cette dernière. Certainement, un tel changement doit être assuré par la législation et être mis en pratique.

B) Le droit

a) Les systèmes juridiques et les principes du droit sur l'eau

La France et la Chine pratiquent un système dérivé du droit romain, dont la source est principalement le droit écrit comme les codes, et dont la référence suprême est la constitution, complétée par les lois particulières et les règlements au niveau plus bas. Les deux pays respectent le principe institutionnel de la séparation des pouvoirs, entre le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Mais la différence c'est qu'en France il existe effectivement un quatrième pouvoir : la surveillance, notamment le Conseil constitutionnel assure le contrôle de constitutionnalité. En Chine, ce contrôle n'existe pas : s'il a des comportements ou des documents inconstitutionnels, ils seront révisés par les lois. Ces dernières années, à l'occasion de certains cas particuliers, la voix du peuple demandant une mise en place ce contrôle est de plus en plus forte. Est-ce que la Chine va établir un système de contrôle constitutionnel et quel sera le mode choisi, ce sont des questions à débattre. Si la Chine le veut le faire, elle peut s'inspirer de l'expérience française. En même temps, la Chine doit savoir que le mode français n'est pas parfait non plus : le statut juridique du Conseil constitutionnel n'est pas



assez clair et les individus n'ont pas le droit de proposer directement une demande au Conseil constitutionnel, etc.

En outre, au niveau international, la France se situe dans le cadre de l'Union européenne : les règlements, les directives, les décisions, les recommandations et les avis de l'UE font partie des sources internationales du droit français. La Chine est un pays très indépendant ; il a néanmoins deux systèmes juridiques en raison de l'application du principe « un pays, deux systèmes » ; d'où un système juridique particulier qu'on appelle système juridique distinctif de la Chine. La Chine n'est pas dans un cadre communautaire comme la France ; son évolution juridique normale vient du sein de son propre système, moins influencé par l'environnement juridique extérieur. Comme la vitesse de développement économique est extrêmement chinoise rapide, le cycle relatif au droit y est court.

Pour les principes juridiques, le principe pollueur-payeur est fort appliqué en France. Mais en Chine, selon l'article 41 du code de l'environnement, quiconque a obligation d'éliminer le danger et de compenser les pertes des entités ou des individus qui causent une pollution de l'environnement ; évidemment la loi prévoit une obligation d'arrangement avec qui cause un problème de pollution, mais elle n'a pas prévu un principe de pollueur-payeur. En tenant en compte de l'effet des lois, ce principe est difficile à appliquer réellement en Chine. Cependant, au niveau politique, le principe pollueur-payeur est préconisé, surtout ces dernières années. La Chine commence essayer à adapter la méthode française dans quelques bassins pilotes ; cela fait aussi comprendre les problèmes que la France rencontre avec l'application de ce principe, par exemple dans le domaine de l'agriculture. La Chine a une population très nombreuse, dont les agriculteurs représentent une proportion importante : si le principe « pollueur-payeur » est appliqué à l'échelle du pays, il posera peut être des problèmes plus grands qu'en France. Le politique doit avoir l'assurance du droit, dont la modification peut durer longtemps. Le principe « pollueur-payeur » a un avenir en Chine ; mais son application s'établira sur une longue période et nécessitera une adaptation conformément à la situation réelle de la Chine.

b) La planification

En France, la planification dans le domaine des ressources en eau est basée sur les SDAGE et les SAGE. La Chine a la planification stratégique nationale, la planification de



l'aménagement du territoire (y compris la planification intégrée de l'aménagement du territoire et celle particulière). De plus, il y a également des planifications interbassins. Dans ce domaine, la Chine est plus précise que la France. En même temps, le système chinois de planification est complexe et devient désordre. Car il y a parfois trop de planifications ; les relations entre ces planifications ne sont pas nettes, surtout entre les gestions administratives et les gestions par le marché ; il y a des secteurs gérés par au moins deux planifications, et aussi certains autres secteurs ne sont pris en charge par aucune planification. En outre, le statut juridique des planifications n'est pas toujours très clair : il manque des réglementations et le système de surveillance pour les appliquer. Cette situation commence à s'améliorer cette année grâce à une directive de Conseil des Affaires de l'Etat, publiée le 12 janvier 2012, pour pratiquer un régime de gestion plus strict sur les ressources en eau.

De plus, la Chine a établi un régime des zones d'eau fonctionnelle qui n'existe pas en France : Après identification par l'Etat, les zones d'eau fonctionnelle sont de différents niveaux. Les zones au niveau de l'Etat sont du ressort de l'Etat, normalement par les commissions de bassin ; les zones au niveau des départements sont du ressort des bureaux départementaux des ressources en eau ; les zones au niveau municipal sont à la charge des bureaux municipaux des ressources en eau. Comme la plupart des SAGE ne sont pas encore en vigueur, la France pourrait résoudre ses problèmes d'application des SAGE en s'inspirant de l'expérience chinoise sur les zones d'eau fonctionnelle.

Pour la Chine, même si le droit a prévu un système combinant la gestion par découpage administratif et celle par bassin, en réalité la gestion par bassin n'est pas aussi bien exécutée que l'autre. La gestion du découpage administratif est toujours l'outil principal en matière de gestion des ressources en eau ; cette situation devra être changée.

c) La supervision

En France, la préservation de la qualité et des réserves en eau, la protection des points de captage d'eau, et la protection des milieux aquatiques sont suivies ensemble par les polices de l'eau et des milieux aquatiques. Elles ont été fusionnées : la nomenclature Eau a été



harmonisée avec la nomenclature ICPE,²² ce qui concerne à la gestion de l'environnement industriel. Du coup, toutes les activités industrielles sont prises en charge. De plus, le statut juridique des polices est clair, et cela rend possible des actions et des sanctions.

En Chine, il n'existe ni le régime des installations classées, ni les polices de l'eau et des milieux aquatiques. En Chine, la qualité de l'eau est gérée par les autorités de la protection environnementale avec des recherches des autorités des ressources en eau en même temps. La quantité de l'eau est à la charge des autorités des ressources en eau ; mais l'irrigation est à la charge des autorités agricoles ; la protection des milieux aquatiques est à la charge globalement des autorités de la protection de l'environnement, mais les zones humides sont de la compétence des bureaux spéciaux de protection des zones humides ; les zones d'eau fonctionnelle sont à la charge des autorités des ressources en eau. Donc la situation est compliquée : presque dans tous les domaines, il y a au moins de deux autorités chargées de la supervision du problème. Même s'il y a des groupes de travail au sein du gouvernement local et dans chaque bassin, cette situation n'a toujours pas progressé.

Pour résoudre ces problèmes, le MEP a décidé de mettre en place 6 Centres de supervision de la protection de l'environnement, dont le pouvoir comprend la supervision des cas concernant la pollution des ressources en eau, la conservation des milieux aquatiques, et la concertation dans les contentieux interbassins. Cet organisme sous tutelle du MEP n'est pas une autorité administrative, il n'a pas de statut juridique clair. Evidemment, il ne pourra pas facilement résoudre les problèmes, surtout dans le domaine de la lutte contre la pollution interbassin.

Le problème de la Chine concernant la supervision des ressources en eau touche aux intérêts ministériels. Il faut innover dans les institutions politiques, sinon il n'aura pas de changement. Evidemment, une modification des institutions politiques n'est pas facile dans un pays aussi étendu. Cela concerne d'abord le gouvernement central ; c'est un exemple des consciences à servir pour l'intérêt public en mettant la préservation des ressources naturelles en priorité.

d) Une information transparente et la participation publique

²² Catherine ROCHE, *L'essentiel du Droit de l'environnement*, 2011, P104.



Dans le domaine de participation publique sur l'eau, la France et la Chine ont beaucoup plus de différences que les points communs. Les deux pays ont tous deux un système d'information sur l'eau sur internet qui partage des données et référentiels avec le public. Grâce au cadre de l'UE et à la convention d'Aarhus, le système français est plus ouvert ; car il communique avec celui de l'Europe. Par conséquent, ce cadre rend une surveillance plus forte à plus grande échelle : l'ensemble du public européen. Du côté de la Chine, il manque globalement une plateforme pour partager les informations avec d'autres pays, notamment les informations sur internet ne peuvent pas être consultées dans d'autres langues.

De plus, le régime de la participation a beaucoup d'inconvénients : hormis le cas du prix de l'eau et le cas où le public donne librement des conseils quand les autorités donnent des informations sur des ressources en eau, les personnes qui participent doivent posséder des savoirs professionnels ; en dehors des évaluations d'experts, tous les participants publics doivent aussi avoir une relation étroite avec les faits, par exemple pendant l'audition publique, la négociation ou la concertation, même dans le problème sur le droit à l'eau et la protection de l'environnement. Il existe donc certaines limites pour participer aux affaires publiques dans le domaine de l'eau.

Comme les autorités jouent le rôle d'organisateur, elles n'organisent pas d'enquêtes publiques. Souvent les citoyens ne connaissent pas les projets jusqu'à ce que ceux-ci commencent à être mis en place. Ces dernières années plusieurs cas se sont posés après que le projet soit exécuté.

En outre, les difficultés réelles de l'application des règlements empêchent la réalisation de la participation publique : quand les citoyens donnent des conseils aux autorités, l'un est facilement fourvoyé par les autres ou par les médias ; pendant l'audition publique, les représentants du public sont sélectionnés par l'organisateur, en plus ils n'ont pas autant d'informations que les délégations gouvernementales, et il leur est difficile d'exprimer des opinions critiques ; l'évaluation des experts risque aussi d'avoir des résultats contestables et irresponsables, car ces experts n'ont pas forcément une relation concrète avec les faits ; du coup ils ne peuvent pas vraiment représenter les intérêts des personnes concernées par le



projet ; la négociation et la concertation est souvent mise en place entre les autorités correspondant, mais pas entre les parties publiques.²³

En effet, le système n'est pas suffisamment élaboré en Chine en vue d'une information transparente et de la participation publique. La conscience de participation du public n'est pas forte, non plus. Donc il faut que le gouvernement améliore les exigences de communication et d'information vis-à-vis du public ; le droit doit être complété sur les procès public concernant l'environnement pour combler les insuffisances de la participation du public. Ce qui est plus important, c'est de renforcer la motivation du public pour accroître sa conscience de participer aux affaires publiques.

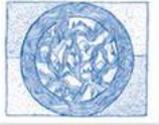
e) Le contentieux

La France et la Chine ont également différentes organisations juridictionnelles. Au niveau bas, la France a plusieurs tribunaux indépendants dans chaque domaine ; la Chine a un seul tribunal avec plusieurs chambres pour les différents contentieux. Dans le domaine de l'environnement, les deux pays n'ont pas une chambre ou un tribunal spécial pour l'environnement ; la façon de résoudre les problèmes environnementaux est pareille qu'elle soit incorporée dans les cas civil, pénal et administratif. Le juge français a plus de pouvoir que celui de la Chine, car il a le pouvoir de changer la décision des autorités administratives, au contraire en Chine il ne le peut pas, le juge chinois a juste le pouvoir d'annuler la décision.

Pour les types de contentions, les contentieux administratifs sont beaucoup moins développés que les contentieux judiciaires en Chine. A cause de leur histoire féodale très longue, les chinois considèrent que cela sera perdu si un privé engage une action contre les autorités administrative. Une autre raison, c'est que le droit concernant le contentieux public s'avère plutôt comme une déclaration ; le droit ne prévoit pas assez le règlement des contentieux publics

C) Le financement

²³ CENTRE NATIONAL D'INFORMATION, *La transparence et la participation du public à la gestion des ressources en eau en Chine*, mars 2007, P29.



En France, le financement du secteur de l'eau respecte le principe pollueur-payeur, avec aussi le principe « l'eau paie l'eau » ; ainsi les agences de l'eau financent la gestion de l'eau. Les redevances non seulement financent des usagers, mais aussi les collectivités territoriales. L'Etat ne donne pas d'argent dans le domaine de l'eau ; au contraire, il demande l'argent de l'eau. Les subventions sont attribuées aux usagers, s'ils établissent des installations pour économiser les ressources en eau ou bien lutter contre la pollution. Par exemple, une personne ou une collectivité qui a l'intention de réaliser une installation pour le traitement de l'eau potable ou des eaux usées peut demander une subvention ou un prêt bonifié à l'agence de l'eau. Après examen, l'agence de l'eau peut accorder la moitié du prix de cette construction. Cela encourage puissamment la motivation des usagers dans le domaine de l'eau, également cela allège le fardeau de l'Etat. L'idée initiale de la mise en place des agences de l'eau, c'est que l'Etat est un organisme trop grand pour une administration et une gouvernance efficaces : la France avait besoin d'organismes qui renforcent la décentralisation dans le domaine de l'eau et qui ont les compétences techniques et financières nécessaires pour protéger les ressources en eau et les milieux aquatiques. Evidemment, les agences de l'eau fonctionnent bien depuis 40 années.

En Chine, le financement dans le domaine de l'eau vient des autorités financières, autrement dit le ministère des finances au niveau de l'Etat, et les bureaux de financement au niveau des gouvernements locaux. Le ministère des finances finance le MWR, lequel finance des Commissions des bassins ; les bureaux de financement donnent l'argent aux bureaux départementaux et municipaux des ressources en eau. Les redevances des autorités proviennent du tarif de l'eau, du tarif du rejet polluant et aussi du tarif des ressources en eau. En fait, le gouvernement est trop en charge de la gestion de l'eau ; et ce modèle de financement confirme la gestion prééminente principale du découpage administratif. Ce modèle pose beaucoup de problèmes. D'abord, les dépenses des autorités financières ne sont pas seulement utilisées pour la gestion de l'eau ; elles financent tous les domaines du pays ; du coup, l'eau ne pourra pas avoir beaucoup de financement. Deuxièmement, l'attribution des finances n'est pas rationnelle ; par exemple, la redevance des tarifs de ressources en eau est plutôt utilisée pour l'administration et les salariés ; cela empêche le développement de la



gestion. Cette redevance devait être utilisée pour économiser les ressources en eau et pour les projets publics.

Par conséquent, la Chine devrait trouver une autre voie pour améliorer la gestion financière concernant les ressources en eau. Son modèle actuel n'est pas durable et il fait obstacle à l'exécution des politiques ; une transition serait utile vers la gestion par bassin hydrographique et la tendance à une décentralisation. En considérant tous les résultats possibles, une gestion financière par bassin hydrographique, comme en France, pourrait être intéressante pour la Chine.

Section II. La coopération franco-chinoise dans le bassin du Haihe

A) La présentation du projet

Depuis plusieurs années, la Chine a connu des problèmes dans le domaine de l'eau. En juin 2010, lors du voyage en France du Vice Ministre des Ressources en Eau, M. Hu, des informations ont été échangées sur les expériences française et chinoise en matière de gouvernance et de gestion des ressources en eau. La Chine souhaite renforcer sa gestion efficace et durable des ressources en eau, en intégrant les priorités socio-économiques et environnementales.²⁴

Un accord cadre a été signé le 21 décembre 2009 entre le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement de la République française et le Ministère des ressources en eau de la République populaire de Chine, intitulé « Coopération entre la République française et la République populaire de Chine dans le domaine de l'eau », afin de mettre en place une coopération franco-chinoise dans le domaine de l'eau. Puis les institutions françaises (l'Office international de l'eau, l'Ambassade de France en Chine, l'Agence de l'eau Seine-Normandie, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, le Syndicat Interdépartemental d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne, et l'Institution

²⁴ OFFICE INTERNATIONALE DE L'EAU, *Coopération franco-chinoise, Projet Pilote « Bassin de Hai He », Chine, rapport de synthèse Phase 1*, 2012, P2.



des Grands Lacs de Seine) et les institutions chinoises (la Commission du bassin de Hai et des institutions sous sa coordination : le Bureau de l'eau de Tianjin, le Bureau de l'eau de la province du Hebei, le Bureau de la protection des ressources en eau du bassin de la rivière Hai et le bureau de gestion des travaux de la rivière Luan) ont signé, le 4 juillet 2011, un accord pour mettre concrètement en œuvre cette coopération. Comme le projet se déroule en deux phases, cet accord concerne la première phase qui dure 12 mois, à partir d'avril 2011 jusqu'à mars 2012.

Selon cet accord, la première phase du projet vise en 3 objectifs : apprendre mutuellement et échanger sur les expériences des deux pays en matière de gestion intégrée des ressources en eau par bassin ; échanger sur la politique et sur les mesures de protection et de restauration des écosystèmes aquatiques, ainsi que sur l'application du mécanisme « pollueur-payeur » ; et développer des mécanismes adaptés de contrôle et de réduction des prélèvements d'eau et des rejets polluants de la part des municipalités et des industriels du bassin de la Hai.

Cette coopération franco-chinoise comporte l'organisation de séminaires sur des thèmes d'intérêt commun, des échanges d'experts et de responsables politiques, administratifs ou économiques, et des formations sur la gestion intégrée des bassins versants.

La rivière Hai a une longueur plus de 1300 kilomètres ; son bassin couvre une étendue de 318 200 kilomètres carrés et concerne quatre provinces : Hebei, Shanxi, Henan et Mongolie-Intérieure et deux municipalités relevant directement de l'Autorité Centrale, Pékin et Tianjin. Elle possède 4 tributaires majeurs (les rivières Ziya, Daqing, Yongding et le Grand Canal) qui confluent à Tianjin. Elle se jette dans le golfe de Bohai, appartenant à la mer Jaune, dans le district de Tanggu. Les principaux problèmes dans le bassin du Hai sont la disponibilité des ressources en eau de bonne qualité et les incidences du changement climatique, y compris la sécheresse et les inondations.

Pour mettre en pratique la première phase de l'accord, une série de missions ont eu lieu entre la Chine et la France : une formation organisée sur l'expérience française et européenne en matière de gouvernance et de gestion de l'eau, de planification et de financement, comprenant le contexte réglementaire et législatif français, la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, les comités de bassin et agences de l'eau, la participation des parties intéressées, la Directive



Cadre Européenne sur l'Eau, les SDAGE ET SAGE ; une visite d'étude en France d'une délégation de haut niveau du MWR pour rencontrer les acteurs français de la gestion de l'eau, et tenir une réunion du Comité de Pilotage prévu par l'accord ministériel franco-chinois concernant le Grenelle sur l'Environnement et la présentation des institutions françaises dans ce projet ; une autre visite d'étude d'une délégation de la Commission du bassin de la Hai sur le terrain en France ; deux formations en Chine sur l'expérience française et européenne en matière de maîtrise des pollutions urbaines et industrielles, avec un diagnostic sur l'organisation de l'assainissement sur le bassin de la Hai ; une formation sur l'expérience française et européenne en matière de gestion quantitative ; une visite d'étude en France de délégations de la Commission du bassin de Hai, de la province du Hebei et de la Municipalité de Tianjin, sur la gestion de l'eau dans le bassin Seine-Normandie et l'agglomération parisienne concernant la surveillance de la qualité des ressources en eau.

Finalement, un side-event, le 12 mars 2012 lors du 6^{ème} Forum Mondial de l'Eau, a été organisé pour formaliser l'engagement des parties françaises et chinoises, avec la signature d'un accord de coopération portant sur la seconde phase du projet en cours, la première phase étant désormais terminée. Selon l'Office International de l'Eau, les principaux résultats atteints sont : présentation de l'expérience française et meilleure connaissance réciproque de la gestion intégrée des ressources en eau, premiers éléments de diagnostic général du bassin de Hai, identification d'un sous bassin pilote pour une seconde phase ainsi qu'un état des lieux préliminaire des enjeux de ce bassin, présentation des outils d'incitation économique, analyse de l'organisation juridique et institutionnelle actuelle et des principales réalisations dans le bassin du Hai, enfin identification de recommandations préliminaires en matière de gouvernance, pour améliorer l'implication des parties prenantes et des usagers au niveau décentralisé²⁵.

Pour améliorer le mode de gouvernance des ressources en eau, la Chine a mis en mouvement la deuxième phase du projet, qui dure 36 mois, à partir de 2012 jusqu'en 2015. Cette deuxième phase partage le même objectif coopératif que la première phase, les participants sont également les mêmes. Les objectifs et la mise en œuvre concrète de ce projet sont ainsi :

²⁵ OFFICE INTERNATIONALE DE L'EAU, *Coopération franco-chinoise, Projet Pilote « Bassin de Hai He », Chine, rapport de synthèse Phase 1*, 2012, P12.



- ◆ Gestion de bassin : mise en place d'une planification générale pour la gestion intégrée du bassin de la rivière Zhou ;
- ◆ Développement technique : proposition de solutions et de mesures techniques pour faire face à la pollution, ponctuelle ou diffuse, et à l'eutrophisation, pour la protection des écosystèmes et la restauration des milieux aquatiques, pour la surveillance de la qualité de l'eau et pour la mise en place d'un système d'alerte ;
- ◆ Renforcement des capacités : organisation de formations en Chine et en France ;
- ◆ Un programme d'actions concrètes sera élaboré conjointement par les deux parties pour une période de trois ans et sera validé lors de la première mission des représentants français en Chine en 2012.

Dans cette deuxième phase basée sur le sous bassin Zhou, les activités seront organisées autour des quatre composantes suivantes²⁶ :

- ◆ Gestion du projet

Les activités dans la gestion du projet comporteront la coordination, les réunions, un Volontariat International en Entreprise et des contrats locaux, afin de permettre une meilleure communication entre les parties françaises et chinoises.

- ◆ Amélioration de la gouvernance et de la planification

Il a été proposé de constituer un groupe de coordination permanent dans le bassin pilote. Une planification de ce sous bassin sera élaborée selon une méthode française, avec un état des lieux, un plan de gestion et un programme de mesures inspirés par la DCE.

- ◆ Coopération technique

Compte tenu des problèmes rencontrés dans le bassin Zhou, la coopération technique portera sur le domaine de pollution de l'eau, sur la gestion des écosystèmes aquatiques, sur la restauration de milieux, sur le monitoring et sur les systèmes d'alertes.

²⁶ OFFICE INTERNATIONALE DE L'EAU, *Rapport de synthèse de présentation du projet, projet pilote « Bassin de Hai He », Chine Phase 2, 2012, P7.*



◆ Formation et renforcement des capacités

4 sessions de formations et 3 voyages d'études de délégations chinoises sont prévus pour renforcer les capacités des équipes locales.

B) La valeur et les difficultés du projet

Ce grand projet de 4 ans vise à apprendre les expériences françaises sur la gestion des ressources en eau et essayer de les adapter en Chine dans des bassins pilotes. La Chine est un pays qui a une longue histoire en gestion de l'eau ; elle a elle aussi de bonnes expériences à présenter et, en même temps, il existe un nombre de problèmes historiques qui sont difficiles à modifier. La France et la Chine ont beaucoup de points communs dans ce domaine, et une adaptation de certains modes de gestion français peut être testée en Chine. Il y a possibilité que la Chine trouve des solutions pour résoudre ses problèmes actuels dans le domaine de l'eau, en s'inspirant de l'expérience d'autres pays. Dans l'esprit du projet franco-chinois, si le mode de gestion française marche bien dans les bassins pilotes, la Chine pourra peut-être l'étendre à l'échelle du pays.

Cependant, durant la communication entre les deux parties, les Français ont perçu les difficultés suivantes:

a) Gouvernance

Comme ce problème a déjà été mentionné, la gouvernance d'un bassin hydrographique est complexe ; car les problèmes sont de la compétence de plusieurs autorités administratives : la qualité de l'eau est du ressort des autorités de l'environnement, mais en même temps elle est surveillée par la commission du Hai qui est sous tutelle du MWR ; les eaux urbaines sont du ressort des autorités de la construction de cette ville, etc. Du coup, la gestion des ressources en eau est découpée en plusieurs parties, sans bonne coordination entre les différentes autorités concernées. Ce constat est largement partagé au niveau des instances chinoises ; et c'est d'ailleurs pourquoi il a été fait appel à la coopération française, reconnue pour ses dispositifs de gouvernance à même d'assurer plus de concertation et de représentation des parties



intéressées²⁷. Cela est le principal problème en Chine dans le domaine de la gouvernance de l'eau.

b) Disette d'eau de bonne qualité

Une disette d'eau de bonne qualité est aussi un grand enjeu dans le bassin du Hai. En effet, le bassin du Hai couvre une région très dense en population et en industries. La pollution du fleuve est causée par le développement économique et social. De plus, le Hai est risqué d'être contaminé par l'eau de mer ; car les eaux souterraines sont beaucoup utilisées et surexploitées. En raison du changement climatique, le niveau de la mer monte et l'eau souterraine risque d'être « polluée » par l'eau salée. Du coup, la rareté de la ressource en eau de bonne qualité est critique pour les populations concernées.

c) Dévastation des écosystèmes aquatiques

A cause de la pollution, de la surexploitation des ressources en eau et de la pêche illégale, les écosystèmes aquatiques sont dévastés. Tout en améliorant le système administratif de surveillance, une coopération franco-chinoise peut aussi être utile entre les entreprises dans le domaine des techniques et des technologies d'épuration des eaux usées, urbaines et industrielles.

Section III. Conclusion

La Chine et la France sont les pays qui ont tous deux une longue histoire dans le domaine de la gestion des ressources en eau. Au début, la Chine a inspiré la France sur les utilisations de l'eau pour la navigation fluviale grâce à l'invention des écluses. Après des cours historiques différents, les deux pays ont connu des modes de développement socioéconomiques différents, ainsi que pour la gouvernance de leurs ressources en eau. Actuellement, la Chine a des

²⁷ OFFICE INTERNATIONALE DE L'EAU, *Rapport de synthèse de présentation du projet, projet pilote « Bassin de Hai He »*, Chine Phase 2, 2012, P13.



problèmes dans ce domaine, et contrairement au passé, elle commence apprendre l'expérience de la France. Les deux Etats soutiennent ce genre de coopération bilatérale, avec l'exemple de la coopération sur le bassin de Hai et le sous bassin de Zhou ; cela offre une occasion concrète et intéressante d'adapter et de tester en Chine certaines expériences venant de France.

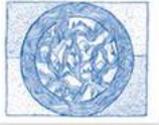
A partir de l'exemple de bassin de Hai, quelques recommandations seront probablement utiles pour une amélioration du côté de la Chine, non seulement dans le bassin pilote, mais aussi à l'échelle du pays :

A) Etablir un système de gestion véritablement intégrée des ressources en eau. Ce système doit être organisé avec le concours des diverses autorités concernées existantes dont il convient de coordonner les fonctions entre elles. En Chine, les conflits d'intérêts interministériels sont un réel obstacle pour la gestion intégrée. Chaque autorité pense d'abord à ses intérêts plus qu'à la préservation des ressources en eau. Comme il y a beaucoup d'autorités compétentes dans le domaine de l'eau, une organisation spéciale est nécessaire. Une certaine évolution constitutionnelle paraît envisageable.

B) Mettre en place un régime de gouvernance attachant davantage d'importance à la gestion par bassin hydrographique, et coordonner l'ensemble des planifications, surtout entre les planifications en découpage administratif et les planifications des bassins. Simplifier les règlements répétés dans les différentes planifications et compléter les règlements insuffisants.

C) Renforcer le pouvoir de surveillance et unifier l'exercice ce pouvoir par un seul mécanisme autorisé, ce mécanisme devant avoir un statut juridique clair et comporter des sanctions. Le pouvoir de surveillance doit être garanti par le droit.

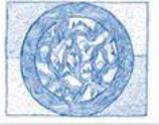
D) Mettre en œuvre un site d'internet international fournissant des données, pour une information transparente et une surveillance internationale. Perfectionner la législation sur la participation du public, par exemple, les enquêtes et consultations publiques. Notamment assurer que le droit de participation est bien appliqué sans entorses. De plus, former une conscience des responsabilités à l'environnement.



E) Le contentieux public au vrai sens dans le domaine de l'eau, comme dans le domaine de l'environnement, doit être amélioré. Le contentieux public est un outil à la disposition du public pour équilibrer le gouvernement ; si cet accès n'existe pas, le système législatif ne sera pas complet.

F) Etudier le principe « pollueur-payeur », changer le mode de financement concernant les activités financées par le gouvernement. Utiliser les redevances des pollueurs pour financer des ouvrages hydrauliques : mobilisation, transport, traitement des eaux, etc....

Le bassin du Zhou est un bassin de taille relativement réduite et aux caractéristiques particulières : si le test en cours réussit dans ce bassin, la faisabilité de populariser le mode de gestion français aura des limites dont il faudra tenir compte par la suite.



Bibliographie :

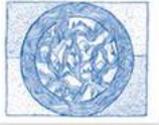
Ouvrages français :

- CONSEIL D'ETAT, *Rapport public 2010, l'eau et son droit*, 2010.
- DROBENKO Bernard, *L'essentiel du Droit de l'eau*, 2008.
- HELLIER Emmanuelle, CARRE Catherine, DUPONT Nadia, LAURENT François, VAUCELLE Sandrine, *La France, la ressource en eau. Usages, gestion et enjeux territoriaux*, 2009.
- LEFEUVRE Jean-Claude, direction, *De l'eau et des hommes*, 2011.
- NICOLAZO Jean-Loïc, REDAUD Jean-Luc, *Les agences de l'eau, quarante ans de politique de l'eau*, 2007.
- REDEAU Jean-Luc, *Planète eau : repères pour demain*, 1999.
- ROCHE Catherine, *L'essentiel du Droit de l'environnement*, 2011.

Ouvrages chinois :

- CENTRE NATIONAL D'INFORMATION, *La transparence et la participation du public à la gestion des ressources en eau en Chine*, 2007.
- YANG Xiaoliu, DONZIER Jean-François, NOEL Coralie, *Une comparaison de la politique de l'eau en France et en Chine*, 2010.
- ZHU Qiwu, *La gestion et l'estime du système des ressources en eau*, 2011.
- ZHUO Qiting, WANG Shuqian, LIU Tingxi, *L'utilisation et la gestion des ressources en eau*, 2009.

Brochures :



- OFFICE INTERNATIONALE DE L'EAU, *Coopération franco-chinoise, Projet Pilote « Bassin de Hai He », Chine, rapport de synthèse Phase 1*, 2012.
- OFFICE INTERNATIONALE DE L'EAU, *Rapport de synthèse de présentation du projet, projet pilote « Bassin de Hai He », Chine Phase 2*, 2012.
- AGENCE DE L'EAU Seine-Normandie, *La gestion de l'eau dans le bassin Seine-Normandie*.

Sites :

- Water History Organization : www.waterhistory.org
- Eau France, Service public d'information sur l'eau : www.eaufrance.fr
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>
- Ministère chinois des Ressources en Eau : www.mwr.gov.cn
- Gouvernement Central de Chine : <http://www.gov.cn>
- Ministère chinois de la Protection de l'Environnement: <http://www.zhb.gov.cn>



Annexes

Bassins en France²⁸



Bassins en Chine²⁹



²⁸ <http://rade-de-brest.infini.fr/le-comite-de-bassin-le-futur-sdage.html>

²⁹ <http://www.wepa-db.net/policies/state/china/river.htm>