

## ***Droits et Débats***

**La politique publique de l'eau :  
son financement et sa gouvernance  
sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?**

**Les Entretiens du Conseil d'État - Économie  
organisés le 13 novembre 2024**



# Sommaire

<b>Présentation de l'entretien .....</b>	<b>5</b>
<b>Programme .....</b>	<b>7</b>
<b>Séance d'ouverture.....</b>	<b>9</b>
<b>Introduction à la table ronde n°1 : « Histoires d'eau » .....</b>	<b>19</b>
<b>Table ronde n°1 - Quel financement ? .....</b>	<b>25</b>
Biographie des intervenants .....	27
Actes – Quel financement ? .....	31
Échanges avec la salle .....	65
<b>Introduction à la table ronde n°2 : « Adopte ta rivière » .....</b>	<b>73</b>
<b>Table ronde n°2 - Quelle gouvernance ? .....</b>	<b>77</b>
Biographie des intervenants .....	79
Actes – Quelle gouvernance ? .....	83
Échanges avec la salle .....	121
<b>Séance de clôture .....</b>	<b>127</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>133</b>
1. Éléments de réflexion sur le financement de la politique publique de l'eau .....	135
2. Éléments de réflexion sur la gouvernance de la politique publique de l'eau .....	149





# Présentation de l'entretien

---

Ainsi que le relevait le Conseil d'Etat dans son rapport public 2010, *L'eau et son droit*<sup>1</sup>, « l'eau pose partout, selon les moments ou les saisons, deux problèmes distincts mais liés entre lesquels il faut jongler en permanence, celui de sa quantité qui peut osciller entre le trop (inondation) et le trop peu (sécheresse) et celui de sa qualité, ces problèmes se posant à deux niveaux distincts, le global et le local, et selon deux logiques à différencier, la gestion de la ressource et celle du milieu »<sup>2</sup>.

Si la gestion, tant quantitative que qualitative, de l'eau relève de l'activité des collectivités publiques dans la plupart des États du monde, et ce depuis les civilisations les plus anciennes (Mésopotamie, Égypte, Chine, etc.), on notera que la période actuelle est marquée par des préoccupations croissantes tenant à la disponibilité quantitative de la ressource en eau, mais également à sa qualité.

Sur le plan international, l'eau est la cause de tensions voire de conflits entre les États, ou en leur sein. Au niveau de l'Union européenne, et en France, l'eau fait régulièrement l'objet de débats d'actualité, souvent très vifs, portant aussi bien sur le manque d'eau que sur les inondations, la pollution par les nitrates, les perturbateurs endocriniens ou les polluants éternels, ou encore sur son coût et son financement.

Dans ce contexte, l'importance et la rareté de cette ressource conduisent toutes deux à une responsabilité accrue des pouvoirs publics. Toutefois, cette responsabilité ne peut être pleinement et efficacement assumée que si les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau, comme l'organisation et le fonctionnement de la gouvernance de la politique de l'eau, mais aussi son financement, font l'objet d'un débat entre tous les acteurs concernés, aussi nombreux soient-ils.

Ces entretiens ont été l'occasion de réinterroger le financement et la gouvernance de l'eau au regard de la place centrale qu'elle occupe, notamment dans les enjeux de transition écologique, en tant que ressource essentielle devenue rare.

La première table ronde s'est attachée au financement de la politique publique de l'eau à travers l'analyse des enjeux fiscaux liés aux investissements du « petit cycle » (captage, traitement, distribution, assainissement) et du « grand cycle » de l'eau (préservation des milieux aquatiques, gestion des inondations), et à la tarification du « service de l'eau », afin de trouver un juste équilibre entre fiscalité affectée aux agences de l'eau, subventions et emprunts. Des questions se posent pour savoir s'il faut donner plus de moyens aux agences de l'eau, créer une nouvelle redevance pour financer à part la biodiversité, ou créer une loi de financement pluriannuelle dédiée à l'eau. Quant à la tarification, la question se pose pour savoir

1 Conseil d'État, *L'eau et son droit*, étude annuelle 2010, éd. La Documentation française, Paris, 2010.

2 *Ibid.*, p. 23.



si elle peut renforcer le principe du « pollueur-payeur », ou s'il faut instaurer une tarification progressive et différenciée pour orienter les comportements vers plus de sobriété.

La seconde table ronde s'est intéressée au modèle spécifique français de gouvernance qui repose sur l'interaction de nombreux acteurs qui sont complémentaires entre eux (État, collectivités locales, administrations et institutions). De quelle façon réinterroger ce modèle face aux nouveaux enjeux liés aux problématiques économique, sanitaire, de préservation de la ressource, et environnementale ? Dans un contexte d'arbitrage hésitant entre plus de centralisation ou de décentralisation, le rôle de l'État (gestionnaire ou stratège ?) est questionné, tout comme celui des acteurs locaux, obligeant à réexaminer les objectifs de la planification à l'aune de cette nouvelle approche.

Ainsi, au travers des regards croisés sur la politique publique de l'eau, un fil conducteur a émergé qui est le souhait de renforcer un service public organisé autour des besoins des utilisateurs en les sensibilisant davantage sur la raréfaction de cette ressource essentielle et sur l'importance des futurs investissements à mettre en place, tout en clarifiant le rôle des acteurs locaux et celui de l'État notamment dans sa mission de stratège et d'autorité régalienne.



# Programme

---

## Séance d'ouverture

**Didier-Roland Tabuteau**, vice-président du Conseil d'État

## Introduction à la table ronde n°1 : « Histoires d'eau »

**Étienne Klein**, physicien, directeur de recherches au CEA, professeur à CentraleSupélec

## Table ronde n°1 : Quel financement ?

### *Modérateur*

**Philippe Josse**, président de la section des finances du Conseil d'État

### *Intervenants*

**Jean Launay**, président du Comité national de l'eau, ancien député du Lot, ancien maire de Bretenoux

**Inès-Claire Mercereau**, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes

**Marie-Laure Métayer**, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique

**Nicolas Mourlon**, directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse

## Introduction à la table ronde n°2 : « Adopte ta rivière »

**Erik Orsenna**, écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur

## Table ronde n°2 : « Quelle gouvernance ? »

### *Modérateur*

**Edmond Honorat**, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

### *Intervenants*

**Rémy Pointereau**, sénateur du Cher, président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau

**Danielle Mametz**, vice-présidente du SIDEN-SIAN et de ses régions Noréade, vice-présidente de France eau publique et maire de Boëseghem (Nord)

**Aurélien Colas**, déléguée générale de la Fédération des entreprises de l'eau

**Martin Gutton**, délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture - ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture

**Delphine Hedary**, conseillère d'État

## Séance de clôture

**Laurence Boisson de Chazournes**, professeure au Collège de France (2022-2023), professeure des universités







# Séance d'ouverture

---

## **Didier-Roland Tabuteau**

*Vice-président du Conseil d'État*

Diplômé de l'École polytechnique, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Louise Michel », Didier-Roland Tabuteau est également docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1984-1988) et à la section sociale (1987-1988). Il occupe ensuite trois ans les fonctions de conseiller technique, puis de directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection civile (1988-1991), avant de revenir au Conseil d'État au poste de commissaire du Gouvernement, désormais dénommé rapporteur public (1991-1992). À partir de 1992, il est successivement directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action sociale (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) et directeur du cabinet du ministre de la santé (2001-2002). Lors de ses deux retours au Conseil d'État en 2000 et 2002, il est nommé assesseur à la section du contentieux. Il prend ensuite la tête de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité », qu'il dirige pendant plus de sept années (2003-2011). En 2011, Didier-Roland Tabuteau revient au Conseil d'État à la section du contentieux et à la section sociale, dont il est président-adjoint (2017-2018), puis président (2018-2022). Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

---

Monsieur le sénateur,  
Monsieur le membre de l'Académie française, *cher Erik Orsenna*,  
Monsieur le directeur, *cher Étienne Klein*,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs les professeurs,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues<sup>3</sup>,

Notre civilisation prend l'une de ses sources dans un fleuve : le Nil, dont Hérodote nous dit dans ses *Histoires* que l'Égypte est le « don ». Mais l'eau est aussi une menace comme le symbolise la Mer rouge engloutissant l'armée de Pharaon.

L'eau est par nature ambivalente, tout à la fois ressource bienfaisante et menace qui couve. Et les événements dramatiques de Valence sont venus récemment le rappeler avec une violence inouïe. Permettez-moi d'exprimer en ouverture de ce

---

<sup>3</sup> Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.



colloque une pensée de solidarité pour les victimes de cette catastrophe comme pour celles des inondations survenues dans le sud-est de la France quelques jours plus tôt.

Bien avant que les sciences documentent ses cycles et son importance écologique, toutes les sociétés humaines ont senti et exprimé la puissance vitale de l'élément aquatique au travers des mythes et des symboles. Essentielle à la vie, elle est, partout sur la planète bleue, un des premiers objets des politiques publiques.

Ces entretiens du droit public économique qui doivent se pencher sur la gestion de l'eau au travers de la question de la fiscalité et de sa gouvernance, seront, j'en suis sûr, un utile retour sur les politiques publiques confrontées au risque et à la rareté, pour actualiser l'analyse qu'on peut faire de ces questions rendues plus épineuses encore par le dérèglement climatique. Près de quinze ans après l'étude annuelle du Conseil d'État consacrée à *L'Eau et son droit*, ce thème n'a rien perdu de son acuité et les tables rondes animées par les présidents Josse et Honorat sauront, j'en suis sûr, l'exposer dans sa complexité.

L'eau demande à être apprivoisée pour limiter les dommages des crues ; elle demande à être entretenue et protégée pour que les sources et les cours d'eau ne soient pas viciés et pollués et puissent répondre aux besoins de notre société.

Ces impératifs ont fait de l'eau un objet du droit, pour partager cette ressource, pour encadrer son emploi, pour se prémunir des risques qui y sont associés.

Ainsi, l'usage des eaux est-il depuis longtemps privilégié pour le transport de marchandises. L'édit du maximum, publié en l'an 301 de notre ère, par l'empereur Dioclétien, révèle que le transport maritime coûtait alors 25 fois moins cher que le transport terrestre. Aujourd'hui, les porte-conteneurs permettent le transport de marchandises à un coût économique dérisoire. C'est ce transport maritime, avec les risques qu'il charrie, qui a été aux origines de l'assurance laquelle permettait de mutualiser les coûts associés à un naufrage. Les premières sociétés par actions de l'histoire furent des compagnies maritimes. Ces compagnies avaient toutefois pour domaine la mer, qui n'entre pas dans le champ de ces entretiens.

Par son essence même, la puissance publique a partie liée avec l'eau : l'eau délimite le domaine public, maritime ou fluvial ; elle le circonscrit en particulier par la hauteur des eaux atteintes sur les rivages ou, pour les fleuves, par la hauteur des eaux à pleins bords<sup>4</sup>. L'eau révèle ici son pouvoir de délimitation, manifesté spécialement en droit international et en droit des biens.

C'est l'usage d'un fleuve qui motive la création de la plus ancienne organisation internationale, la Commission centrale pour la navigation du Rhin, le 24 mars 1815.

C'est l'eau qui, géographiquement, sépare souvent les pays, et les pousse à s'unir sur le plan juridique.

4 Code général de la propriété des personnes publiques : articles L. 2111-4 à L. 2111-6 pour le domaine public maritime, et articles L. 2111-7 à L. 2111-13 pour le domaine public fluvial ; voir aussi la réserve domaniale dite « des cinquante pas géométriques » pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion (article L. 5111-2 du même code).



C'est sur l'eau, enfin, que se focalisent, à côté de l'air ou de la sécurité internationale, les aspirations à réglementer les biens publics mondiaux.

L'étude de l'eau et son droit nous plonge dans les racines des civilisations humaines comme elle nous éclaire sur les enjeux que nous aurons à affronter.

Car, comme l'a mis en évidence le rapport public de 2010, l'eau, qu'elle soit appréhendée comme une ressource (1) ou comme une menace (2), fait l'objet de politiques publiques encadrées par le droit, au regard notamment des questions de droit public économique qui seront traitées aujourd'hui.

## **1. L'eau comme ressource**

L'eau est d'abord une ressource. Elle doit être à la fois gérée, pour en préserver la qualité et en administrer le partage, et protégée. Symbole de richesse – que l'on pense aux batailles navales du grand canal de Versailles – l'eau est aujourd'hui appréhendée comme une ressource qui doit être partagée avec le plus grand nombre car elle est une condition de la vie.

Il s'agit d'assurer son usage domestique mais également son usage économique, les deux étant essentiels à une société. C'est l'énergie hydraulique qui mettait en action les moulins du voisinage d'Arles à l'époque romaine, c'est l'eau qui est au fondement du mécanisme de la machine à vapeur, et les réacteurs nucléaires n'échappent pas à la règle.

Loin d'avoir cédé le pas aux autres énergies, l'eau reste omniprésente dans nos pratiques productives, qu'il s'agisse d'industrie ou évidemment d'agriculture. Il est alors nécessaire d'arbitrer entre des usages en concurrence.

Cette centralité a, depuis longtemps, conduit la puissance publique à intervenir et a même donné lieu à l'émergence progressive d'un droit à l'eau.

### **1.1. L'émergence d'un droit à l'eau**

L'accès à l'eau est aujourd'hui largement protégé – que cette ressource soit appréhendée comme une chose appropriée, publique ou privée, ou comme une chose commune – car elle est indispensable à la vie.

Cette émergence s'est faite au niveau international, depuis l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui proclame le droit d'accès aux biens courants indispensables à la vie, jusqu'à une résolution de l'assemblée générale de l'ONU qui reconnaissait en 2010 que le droit à l'eau potable et à l'assainissement était un droit essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme<sup>5</sup>.

Cette protection est également accordée par la Cour européenne des droits de l'homme, en la rattachant à l'article 8 de la Convention garantissant un droit à la vie

---

<sup>5</sup> Résolution de l'Assemblée générale du 28 juillet 2010, A/RES/64/292.



privée et familiale, sur le fondement duquel est dégagée une obligation positive de prendre des mesures raisonnables pour assurer un accès à l'eau<sup>6</sup>.

À l'échelle de l'Union européenne, au-delà de l'encadrement des services économiques d'intérêt général qui englobent les entreprises gérant des réseaux, notamment d'eau et d'assainissement, la directive-cadre sur l'eau<sup>7</sup> vise à prémunir l'eau de la pollution et à atténuer les effets de la sécheresse et des inondations.

Cette protection se retrouve enfin dans le code français de l'environnement, qui dispose que : « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation*<sup>8</sup> ». Le juge administratif assure également cette protection lorsqu'il ordonne en 2017 de prendre des mesures pour faire disparaître les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales tenant au manque de points d'eau, de latrines et de douches pour les migrants de Calais<sup>9</sup>.

Pour que ce droit ne reste pas vaporeux, si vous me permettez l'expression, mais parvienne à l'état solide, il doit être assis sur des politiques publiques qui le mettent en œuvre.

## 1.2. Des politiques publiques de protection et de partage de l'eau

Pour veiller au respect des principes que nous avons énoncés, la « police de l'eau<sup>10</sup> » régit les « *installations, ouvrages, travaux ou activités* » (appelés IOTA) qui peuvent avoir un impact sur la santé, la sécurité, la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques. L'objectif est de limiter les conflits d'usage, et de concilier préservation du milieu aquatique et satisfaction des besoins, de l'irrigation aux besoins industriels en passant par la consommation domestique.

Cette police de l'eau, ancienne et plurielle, est déclinée entre une police administrative spéciale des milieux aquatiques, une police de la pêche<sup>11</sup> et une police des installations classées.

6 Cour EDH, *Hudorovic c. Slovaquie*, 2020 : obligation positive de prendre des mesures raisonnables pour assurer un accès à l'eau, sous réserve de la situation de vulnérabilité des personnes, de l'impact de la privation sur les conditions de vie, et de la marge d'appréciation des États en matière socioéconomique.

7 Directive 2000/60/CE.

8 Article L. 210-1 du code de l'environnement : « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. (...) Sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels sont d'intérêt général. (...) Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique [pour son alimentation et son hygiène] a le droit d'accéder à l'eau potable (...) dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

9 CE, 31 juillet 2017, Ministère de l'intérieur, n° 412125 : « 15. Considérant que c'est, par suite, à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a enjoint à l'État, dès lors que les mesures à prendre pour faire face à l'afflux massif de migrants à Calais en provenance de l'ensemble du territoire national excèdent les pouvoirs de police générale du maire de la commune, et à la commune de Calais, de créer, dans des lieux facilement accessibles aux migrants, à l'extérieur du centre de Calais, plusieurs dispositifs d'accès à l'eau leur permettant de boire, de se laver et de laver leurs vêtements, ainsi que des latrines, et d'organiser un dispositif adapté, fixe ou mobile, d'accès à des douches selon des modalités qui devront permettre un accès, selon une fréquence adaptée, des personnes les plus vulnérables ; »

10 Voir par exemple l'article L. 215-7 du code de l'environnement, s'agissant des cours d'eau non domaniaux : « *L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux. (...)* ».

11 Voir notamment les articles L. 430-1 et suivants du code de l'environnement.



On notera qu'à l'étranger, d'autres modalités de protection ont pu être adoptées, comme l'attribution d'une personnalité juridique à des entités naturelles, telles que la rivière Whanghani par une loi du Parlement néo-zélandais de 2017<sup>12</sup>, ou le fleuve Gange par une haute Cour indienne<sup>13</sup>.

À côté des polices administratives et judiciaires qui doivent protéger l'élément aquatique, un service public de l'eau, aujourd'hui confié à l'échelon communal et intercommunal, permet la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées et pluviales. Le service public de l'eau est censé permettre d'atteindre les objectifs assignés par les lois nationales et les textes européens, en particulier la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006<sup>14</sup>.

Pour faire face à la sécheresse, qui produit des formes extrêmes de tension sur le partage, le droit prévoit la fixation de prescriptions nationales pour limiter ou suspendre des usages de l'eau<sup>15</sup>, adoptées à l'échelon déconcentré par le préfet de bassin<sup>16</sup>. Est également prévu, de façon préventive, un contrôle administratif des installations qui pourraient aggraver par leurs activités la sécheresse ou, inversement d'ailleurs, les inondations<sup>17</sup>. La question est d'autant plus cruciale en France, du fait de notre production électrique nucléaire dont le fonctionnement normal nécessite des débits d'eau importants. Les centrales hydro-électriques, qui permettent aujourd'hui autant le stockage d'énergie que sa production, accroissent encore la propagation du risque sécheresse à l'économie.

Il s'agit aussi, de plus en plus, de planifier et de financer les travaux et aménagements permettant de capter, de valoriser, de retenir, et d'organiser cette ressource qui se fait plus rare ou capricieuse. La planification, par les schémas directeurs, joue un rôle crucial en termes d'aménagement du territoire<sup>18</sup>. Avec, en regard, la question portant sur les diverses formes de « privatisation » de l'eau, qu'elles soient réelles ou supposées et qui suscitent de perpétuelles contestations et révoltes.

Citons par exemple les critiques :

- qui visent les partenariats entre le secteur public et les entreprises privées pour la gestion de l'eau, avec la question de la régie du recours à la délégation des services publics ;
- ou celles, très différentes, qui ciblent les projets de réserves dites « méga-bassines », hier à Sainte-Soline dans les Deux-Sèvres, aujourd'hui dans la plaine de la Limagne dans le Puy-de-Dôme.

12 Voir : the Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017, adopté en mars 2017.

13 Haute cour de l'État de Uttarakhand, décision du 17 mars 2017, *Mohd. Salim v. State Of Uttarakhand, and others*.

14 Loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, faisant suite à la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et à la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

15 1° du II. de l'article L. 211-3 du code de l'urbanisme.

16 Le préfet de bassin est le préfet de région où le comité de bassin a son siège (article L. 213-7 du code de l'urbanisme).

17 Article L. 214-3 du code de l'environnement.

18 Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), élaboré par le comité de bassin à l'échelle du bassin hydrographique et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), élaboré par la commission locale de l'eau à l'échelle du sous-bassin hydrographique.



Car il s'agit ainsi de faire en sorte que l'eau coule pour tout le monde ; mais à côté de cette eau qui coule, il faut se méfier, on le sait, de l'eau qui dort.

## **2. L'eau comme menace**

La menace pour l'homme que représente l'eau s'inscrit dans des temps, à proprement parler, diluviens. Et pour s'en prémunir, il s'agit d'inscrire la politique publique dans le temps long.

### **2.1. Les inondations et menaces sanitaires**

Située dans une zone de climat tempéré, occupant une superficie moyenne, bénéficiant d'une pluviométrie suffisante et qui n'est normalement pas concentrée sur quelques jours et bordée ou traversée par plusieurs grands fleuves, la France n'est pas le pays le plus exposé aux risques liés à l'eau.

Toutefois, certaines zones du territoire sont davantage touchées par des dangers, qu'il s'agisse des sécheresses que j'ai déjà mentionnées et qui touchent par exemple le département de Mayotte soumis depuis plusieurs années à une crise hydrique ou d'inondations. Les dommages que celles-ci causent peuvent être renforcés par certains aménagements ou cultures qui aggravent les phénomènes d'érosion des sols et de coulée de boue.

Les récentes inondations survenues en octobre dans le sud-est de la France et dans le sud de l'Espagne nous rappellent, par les drames qu'elles provoquent, que ce danger est toujours présent.

Les politiques publiques cherchent alors à les prévenir ou, à défaut, à en réduire la fréquence et à en limiter les dommages lorsqu'elles adviennent. Pour cela, par exemple, s'agissant des risques d'inondations en zone submersible, le code de l'urbanisme comprend des dispositions qui obligent les documents de planification à préserver les espaces naturels et agricoles, et surtout à prendre en compte les risques de catastrophes naturelles<sup>19</sup>.

Au-delà du risque d'inondation, l'eau peut être le véhicule de différents périls pour la santé humaine. C'est sur le fondement de l'hygiénisme que se développent au XIX<sup>e</sup> siècle les réseaux collecteurs d'eaux usées et on peut citer la figure du polytechnicien Eugène Belgrand appelé par le baron Haussmann pour développer les égouts parisiens, cette autre ville sous la ville.

Il faut se remémorer la « bataille du tout-à-l'égout » qui se déroula à Paris à partir de 1875 et dont l'issue fut imposée par la loi poussée par le préfet Eugène Poubelle et adoptée en 1894<sup>20</sup>. Cette lutte ne fut, toutefois, véritablement gagnée dans la capitale qu'à compter de 1905 après avoir vaincu les résistances des vidangeurs

---

19 La prise en compte des risques naturels, parmi lesquels il faut compter risques de submersion marine, est l'un des objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. L'article L. 121-21 oblige à prendre en compte, pour l'élaboration des documents d'urbanisme, « l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine, et de la projection du recul du trait de côte ».

20 Loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine.



et des propriétaires qui s'y opposaient farouchement<sup>21</sup>. La multiplication des fontaines, avec comme exemple phare les fontaines offertes par le philanthrope britannique Wallace<sup>22</sup>, procède de cette même idée, brillamment exprimée par Louis Pasteur, selon lequel nous buvons nombre de nos maladies.

Ces réseaux, leur capacité à transporter l'eau de bonne qualité sans perte, et la possibilité de réutiliser des eaux usées après les avoir traitées<sup>23</sup>, sont des défis encore renouvelés aujourd'hui.

## 2.2. L'aggravation des risques par le dérèglement climatique

Les enjeux évoqués sont tous rendus plus prégnants sous le coup du changement climatique. Celui-ci, en dérégulant le cycle de l'eau, conduit à des interrogations renouvelées, autant pour protéger l'eau que pour se prémunir des périls que sa trop grande abondance ou sa pénurie font courir aux activités humaines.

Ce dérèglement climatique qui aggrave les dangers, n'est pas sans impact sur le droit.

Ainsi, dans un recours tendant à ce qu'il soit ordonné au Gouvernement de prendre toutes mesures pour permettre d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre, la qualité pour agir de la commune de Grande-Synthe a-t-elle été reconnue au regard de son exposition à « *des risques accrus et élevés d'inondations, à une amplification des épisodes de fortes sécheresses avec pour incidence non seulement une diminution et une dégradation de la ressource en eau douce mais aussi des dégâts significatifs sur les espaces bâtis compte tenu des caractéristiques géologiques du sol* »<sup>24</sup>.

En outre, le changement climatique accélère l'érosion côtière et donc le recul du trait de côte vers l'intérieur des terres. Il provoque également des dommages plus inattendus, à l'instar des mouvements de terrains visés par une ordonnance du 8 février 2023<sup>25</sup>, et causés par la sécheresse et la réhydratation des sols. Cette sinistralité pourrait, à terme, en l'état actuel du droit et des mécanismes économiques, devenir inassurable.

Se pose alors la question du coût des politiques publiques sur l'eau, et celle portant sur la répartition de la charge induite. Cette question du financement doit nécessairement être étudiée au regard de son effet sur les comportements, qu'il s'agisse du consommateur final ou, par exemple, de celui qui la pollue.

21 Gérard Jacquemet, « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle », in *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*, 1979, 26-4, pp. 505-548 ; Patrick Zylberman, « L'intestin de la grande ville », in *Les tribunes de la santé*, n° 56, automne 2017, pp 21-28.

22 Inspirées des « *drinking fountains* » de Londres, les fontaines Wallace, offertes par Sir Richard Wallace (1818-1890), sont implantées à partir de 1872 à Paris. Il en existe encore 107.

23 Voir, par exemple, l'arrêté du 14 décembre 2023 relatif aux conditions de production et d'utilisation des eaux usées traitées pour l'arrosage d'espaces verts et celui du 18 décembre 2023 relatif aux conditions de production et d'utilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation de cultures.

24 Point 3 de l'arrêt : CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301.

25 Ordonnance n° 2023-78 du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.



Avec peut-être en fond, ce qu'en dit Erik Orsenna dans son lumineux *Petit précis de mondialisation* : « *Dis-moi combien tu paies ton eau, je te dirais quelle subventions secrètes tu reçois...* »<sup>26</sup>.

Autre question centrale, celle de la gouvernance. La multiplicité des politiques publiques met en évidence l'imbrication désormais forte entre les différents niveaux de gouvernance (local, national, européen et international), sans oublier le niveau spécifique et le plus pertinent en la matière : celui du bassin versant des grands fleuves<sup>27</sup>. Malgré les efforts pour faire évoluer cette gouvernance dans la lignée des recommandations du rapport du Conseil d'État de 2010<sup>28</sup>, un grand nombre d'acteurs reste impliqués, allant du préfet coordonnateur de bassin à l'agence de l'eau en passant par les organes à compétence nationale et les collectivités territoriales.

Les entretiens d'aujourd'hui s'arrêteront plus particulièrement sur ces deux dernières questions du financement et de la gouvernance, mais elles embrasseront nécessairement, ce faisant, les autres enjeux évoqués et relatifs au droit, à l'accès à l'eau, aux conflits d'usage, aux nouvelles modalités de protection du milieu aquatique, ou à l'accroissement des dommages causés par l'eau.

Ces défis hydriques, qui ont été étudiés dans le rapport d'information sur la gestion durable de l'eau, présidé par le sénateur Rémy Pointereau, sont de forts enjeux pour notre adaptation au changement climatique<sup>29</sup>.

L'ensemble des règles et des politiques publiques que je n'ai fait qu'effleurer doivent continuer à viser, pour reprendre l'expression de Karl Marx, à soustraire cet objet juridique aux « *eaux glacées du calcul égoïste* »<sup>30</sup>.

Quatorze ans après le rapport du Conseil d'État qui s'était penché sur la question de l'eau et de son droit, ce colloque renouvellera notre regard, en particulier sur les questions de financement et de gouvernance de ces politiques publiques.

Permettez-moi, pour conclure, de remercier non seulement les intervenants d'aujourd'hui mais également les équipes qui, au sein du Conseil d'État, ont organisé ces entretiens du droit public économique. En particulier le président de la section des travaux publics, Edmond Honorat, le président de la section des finances, Philippe Josse et la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération, Martine de Boisdeffre, ainsi que les membres de son équipe qui ont été mobilisés pour l'organisation de cette journée.

26 E. Orsenna, *Petit précis de mondialisation*, tome 2 : *L'avenir de l'eau*, éd. Fayard, Paris, 2008.

27 La commission administrative de bassin est instituée dans chaque bassin ou groupement de bassins et présidée par le préfet coordonnateur de bassin (le préfet de région du lieu du département où se trouve le siège d'une des six agences de l'eau est préfet coordonnateur de bassin).

28 La compétence de Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est obligatoire pour toutes les intercommunalités depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (lois de décentralisation n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et n° 2015-991 du 7 août 2015).

29 Sénat, *Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement*, rapport d'information n° 871, 11 juillet 2023.

30 *Manifeste du parti communiste*, traduit par Laura Lafargue, in *La France socialiste* de Gabriel Terrail, F. Fetscherin et Chuit, Paris, 1886 : « *[La bourgeoisie] a noyé l'extase religieuse, l'enthousiasme chevaleresque, la sentimentalité du petit bourgeois, dans les eaux glacées du calcul égoïste* ».





Je vous remercie, et suis heureux de céder la parole à Étienne Klein, physicien, directeur de recherches au CEA, professeur à CentraleSupélec. S'agissant de ce sujet comme de tant d'autres, la connaissance scientifique est indispensable pour que les politiques publiques et les normes juridiques qui en découlent trouvent leur fondement.





# Introduction à la table ronde n°1 : « Histoires d'eau »

## Étienne Klein

*Physicien, directeur de recherches au CEA, professeur à CentraleSupélec*

Étienne Klein est physicien et philosophe des sciences, membre de l'Académie des technologies. Il dirige le laboratoire de recherche sur les sciences de la matière du commissariat à l'énergie atomique (CEA) dont les travaux portent sur la philosophie de la physique et l'éthique appliquée. Il enseigne la philosophie des sciences à l'École CentraleSupélec et intervient toutes les semaines sur France-Culture dans l'émission La conversation scientifique. La question du temps occupe une place privilégiée parmi les multiples sujets à la croisée de la physique et de la philosophie auxquels il s'intéresse. Il lui a consacré de nombreux essais dont *Le temps existe-t-il ?* (Pommier, 2002), *Les tactiques de Chronos* (Flammarion, 2003), *Le facteur Temps ne sonne jamais deux fois* (Flammarion, 2007), *Le Temps* (Bayard Adulte, 2019), et a récemment publié *L'éternité béante* (Futuropolis, 2024).

---

Monsieur le vice-président, *cher Didier Tabuteau*,  
Monsieur le sénateur,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Je remercie le Conseil d'État pour cette invitation qui m'honore et m'intimide à la fois, car la question de l'eau ne fait pas partie de mes compétences, mais je vais quand même tenter de l'aborder, notamment par le biais de la montagne.

Sans doute connaissez-vous ce tableau peint en 1820 par Jean-Antoine Linck<sup>31</sup> qui représente la vallée Blanche, qui est le glacier qui surplombe la vallée de Chamonix. L'on y voit les aiguilles qui forment la muraille des Drus, et le fleuve (le glacier) qui décrit un large méandre qui se perd au bas de la toile, léchant à droite une prairie dominée par l'hôtel du Montenvers. La glace constitue alors une mer si volumineuse, si dense, qu'on la devine craquant et gémissant comme l'acajou des navires dans la tempête, car c'est l'un des paradoxes des glaciers : ils coulent comme un liquide et, par endroit, se brisent comme un solide.

Entre l'image de 1820 et le spectacle que donne la vallée Blanche aujourd'hui, la différence est saisissante : jadis enseveli sous une couche de glace de quelques centaines de mètres, le lit du fleuve blanc est aujourd'hui complètement mis à

---

<sup>31</sup> Jean-Antoine Linck (1766-1843), peintre paysagiste genevois.



nu dans sa partie finale, dévoilant un vaste et triste amas de moraines grises<sup>32</sup>. En l'espace de moins de deux siècles, un abîme s'est creusé et de l'air a progressivement remplacé la glace.

De façon plus globale, les scientifiques ont pu établir qu'en 1850 les glaciers alpins, pourtant symboles de longue durée et même de permanence, recouvraient un territoire deux fois plus étendu qu'aujourd'hui. Autant dire qu'à l'échelle des temporalités géologiques, l'évolution actuelle progresse à la vitesse d'un cheval au galop. C'est cette brutale accélération qui nous la rend directement perceptible, au point de provoquer même un renversement. Autrefois, les glaciers auréolés de dangers plus ou moins imaginaires effrayaient par ce qu'ils montraient d'eux-mêmes et par ce qu'ils représentaient dans l'imaginaire collectif. Aujourd'hui, la peur qu'ils inspirent change de cause. C'est désormais leur fonte rapide qui semble conduire à leur disparition programmée qui est devenue source d'inquiétude.

« *L'avenir est un miroir sans glace* » écrivait Xavier Forneret<sup>33</sup>. Il ne croyait pas si bien dire... Reste que le fait de constater la fonte d'un glacier pour comprendre la cause qui l'engendre est un long travail. Pour l'identifier, il a fallu que d'innombrables travaux scientifiques établissent qu'en conséquence de notre activisme, les températures moyennes montent et les glaciers fondent. Ainsi, nous n'attribuons plus au tableau de Jean-Antoine Linck la même fonction que celle qu'il avait deux siècles plus tôt. Le peintre voulait montrer, il l'écrit dans ses lettres, la beauté majestueuse des glaciers à ceux qui n'avaient jamais eu l'occasion d'en apercevoir. Mais à nous, cette image qu'il nous a transmise nous apparaît plutôt comme la preuve d'un changement radical en cours.

En 1868, Jules Michelet<sup>34</sup> avait déjà entrevu la possibilité que le destin des glaciers détermine en partie le nôtre. Il écrit dans un livre intitulé *La montagne*<sup>35</sup> que « *les glaciers constituent un redoutable thermomètre sur lequel le monde entier, notamment le monde politique, doit toujours avoir les yeux : c'est sur le front du Mont-Blanc, plus ou moins chargé de glace, que se lisent le futur destin et la fortune de l'Europe et les temps de la paix sereine et les brusques cataclysmes qui renversent les empires ou emportent les dynasties* ». L'historien avait donc pressenti que l'évolution des glaciers a un effet direct sur le destin des peuples, mais ne pouvait guère soupçonner la réciprocité de cette influence, à savoir que l'activité humaine a aussi des conséquences observables sur la présence et le devenir des flocons qui constituent la matière première des glaciers qui ne possèdent pas, hélas, la permanence du marbre.

Il faudrait ajouter bien des lignes à celles écrites par Michelet, il y a plus d'un siècle et demi, si l'on voulait y intégrer tout ce que nous avons appris depuis sur la vie de ces eaux gelées que nous contribuons à modifier. Nous savons notamment, aujourd'hui, que 70 % de l'eau douce présente sur notre terre se trouve sous forme de glace, l'essentiel étant concentré dans l'Antarctique et au Groenland.

32 Éléments rocheux transportés par le glacier et apparaissant sur les bords lors de son retrait.

33 Xavier Forneret (1809-1884), écrivain, dramaturge et poète français.

34 Jules Michelet (1798-1874), historien et homme de Lettres français.

35 J. Michelet, *La montagne*, 1868, rééd. Le Pommier, Paris, 2020.



De sorte qu'il existe une question toute simple que l'on peut résoudre par un simple calcul : qu'advierait-il si les glaciers et les calottes glaciaires venaient à fondre massivement ? La réponse est à la fois très simple et terrifiante : le niveau des mers s'en trouverait rehaussé de plus de soixante mètres, une élévation si notable qu'elle redessinerait complètement les contours des continents. Ainsi, par exemple, la Bretagne deviendrait une presqu'île, l'Amazonie une mer, et les Pays-Bas et la Floride disparaîtraient sous les eaux. C'est pourquoi il est impératif, voire vital, d'empêcher l'eau douce stockée dans les hauteurs de descendre plus bas.

Pour le dire autrement : il faut s'opposer de toutes les façons possibles à ce que Francis Ponge<sup>36</sup> appelait « *l'hystérique besoin qu'a l'eau de n'obéir qu'à sa pesanteur qui la possède comme une idée fixe* ». Sachant qu'il existe des travaux qui sont menés en montagne, notamment dans les Alpes, pour empêcher l'eau sous forme de glace de descendre. Ceci est d'autant plus important que le rythme de l'évolution des paysages est devenu si rapide qu'il est perceptible à hauteur d'existence humaine. C'est ce que constatent tous les alpinistes ayant dépassé la quarantaine à qui il arrive de ne plus reconnaître leur montagne et même d'éprouver un sentiment de deuil anticipé devant les phénomènes suivants : éboulements de plus en plus fréquents entraînant dans leur sillage tout ce qu'il peut y avoir d'instable dans les phases des montagnes, recul des glaciers et du pergélisol<sup>37</sup>, manque d'eau, transformation de certains massifs, etc.

L'eau fait bien sûr partie de notre monde, comme l'a rappelé le vice-président Tabuteau. Sans elle, pas de vie sur Terre. L'on pourrait même dire qu'elle participe de notre propre essence puisque, vous l'avez remarqué, nous n'avons pas besoin de mâcher l'eau avant de l'ingurgiter. On peut l'avaler directement. Ce qui est exceptionnel contrairement à ce qui se passe pour les aliments solides. L'eau passe ainsi directement de notre gorge à notre corps, comme si elle rentrait chez elle après avoir laissé la porte ouverte. L'eau est bel et bien notre constituant majeur, ainsi que le démontrent ces quelques chiffres scientifiquement établis, en tant qu'elle représente plus de 60 % de notre poids, plus de 80 % de notre sang, plus de 70 % de nos organes et même plus de 20 % de notre squelette. Voilà pourquoi elle nous paraît à la fois si proche et si familière, si « allant de soi ». D'autant plus que, contrairement à nos ancêtres, nous avons presque toujours un verre ou une bouteille d'eau à portée de main pour étancher notre soif.

L'eau incarne notre lien d'appartenance au monde. Ce n'est donc pas un hasard si sa composition chimique est la plus célèbre de toutes : deux molécules contenant chacune deux atomes d'hydrogène et un atome d'oxygène. Mais la célèbre formule  $H_2O$ , aussi simple que ressassée, cache bien des mystères. Elle ne suffit pas, par exemple, à expliquer deux phénomènes qui restent mal compris par les physiciens et les chimistes. Le premier phénomène est que l'eau, contrairement à tous les autres corps, se dilate lorsqu'elle devient solide. Autrement dit, la glace occupe plus de volume que l'eau liquide ; mais les glaçons flottent dans nos verres comme les icebergs sur la mer, car l'eau est la seule substance chimique qui ait cette propriété. Tous les autres matériaux à l'état solide coulent dans le liquide.

36 Francis Ponge (1899-1988), écrivain et poète français.

37 Sol perpétuellement gelé.



Le second phénomène incompris s'appelle « l'effet Mpemba », du nom du lycéen tanzanien<sup>38</sup> qui, en 1963, constata que l'eau chaude gelait plus vite que l'eau froide dans des conditions de refroidissement similaires. Cela semble paradoxal, voire incompréhensible, parce que normalement l'eau devrait devenir froide avant de se transformer en glace, et donc la chaleur devrait rallonger son temps de solidification. Or ce n'est pas ce que l'on constate. Aussi, je vous invite à regarder sur Internet les explications qui sont proposées pour expliquer ce phénomène étrange, aucune n'ayant à ce jour fait l'unanimité.

Par ailleurs, notons que la formule  $H_2O$  est trompeuse car elle ne dit rien de la provenance des atomes qu'elle nomme et dénombre. Elle laisse entendre que l'eau a toujours été là, qu'elle n'a pas eu d'histoire, qu'elle fait naturellement partie de notre monde. Or, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la physique nucléaire a permis d'établir que ces atomes proviennent d'une très longue lignée aussi céleste que vertigineuse. Qu'on en juge : les protons, donc les atomes d'hydrogène, se sont formés il y a plus de 13,8 milliards d'années dans l'univers primordial à l'issue de la fusion des particules élémentaires qu'on appelle les *quarks*.

Quant aux atomes d'oxygène, ils se sont constitués il y a 5 milliards d'années à l'issue d'une longue série de réactions nucléaires dans le cœur brûlant d'une étoile, avant d'être dispersés dans l'espace et d'atterrir sur la Terre. Qu'est-ce que cela signifie ? Que même lorsque nous la disons fraîche, l'eau que nous buvons n'est pas « née de la dernière pluie ». Chacune de nos désaltérations représente en réalité un acte grave et profond qui nous couple intimement à l'histoire de l'univers. Quand nous avalons une gorgée d'eau, notre corps absorbe par milliards de milliards des bribes de l'aurore de l'univers chimiquement mélangées à des cendres plus tardives du feu stellaire. Chaque fois que nous buvons un banal verre d'eau, nous devrions repenser à cette vertigineuse filiation cosmique. Gaston Bachelard<sup>39</sup> écrit dans *L'eau et les rêves* qu'« une goutte d'eau suffit pour créer un monde ». Je pense que cette formule devrait être inversée, et que nous devrions dire qu'il a fallu tout un monde et même l'univers en entier pour créer la première goutte d'eau.

Après ces précisions sur le passé de l'eau, la question est de connaître la suite de l'histoire. Or, à court terme, il est très difficile d'envisager un scénario précis parce qu'une nouvelle vérité nous est apparue évidente : désormais, nous allons dépendre de plus en plus d'événements qui nous sont imputables. Dès lors, comment savoir précisément ce qui va se passer, si ce qui va se passer dépend en partie de ce que nous allons faire et que, pour une grande part, nous ignorons ?...

Paradoxalement, le futur très lointain, notamment celui de la Terre dans 250 millions d'années, s'annonce moins incertain que notre futur proche. Plus on regarde loin dans le futur, plus les choses sont claires. C'est pour le futur proche que l'on est dans l'incertitude.

---

38 Erasto Bartholomeo Mpemba (1950-2020), scientifique tanzanien.

39 Gaston Louis Pierre Bachelard (1884-1962), philosophe français.



À cet égard, je recommande la lecture d'une étude parue en 2023 dans la revue *Nature*<sup>40</sup>. Des chercheurs de différentes disciplines ont croisé leurs prédictions, et les résultats de leurs simulations sont spectaculaires : la dérive des continents conduit ceux-ci à fusionner les uns avec les autres jusqu'à ne plus former qu'un seul bloc qu'on appelle la *Pangea Ultima*<sup>41</sup>. Cette évolution sera lente, mais rien moins que tranquille. En se rapprochant jusqu'à s'interpénétrer, les continents déclencheront en leur bordure une activité volcanique intense, laquelle produira d'énormes quantités de gaz à effet de serre qui réchaufferont le climat. Quant au soleil, il verra son activité augmenter de 2,5 %, ce qui signifie qu'il fera plus que chaud, et, pour ne rien arranger, l'existence d'un seul super continent au lieu de plusieurs débouchera sur la formation de gigantesques déserts à l'intérieur des terres sur lesquels nulle pluie ne pourra plus tomber.

Il y a là comme une leçon d'humilité : le futur très lointain de la Terre ne dépendant guère de nos actions passées, présentes ou futures, les scientifiques peuvent le dessiner en s'appuyant sur le seul déterminisme des lois physiques. Le super continent du futur est finalement l'abrasion totale de la politique tout écrasée qu'elle sera à terme par la physique la plus implacable. Dans l'étude de la revue *Nature*, l'activité humaine ne fait plus partie de l'équation, car n'y est mise en scène que l'historicité intrinsèque de la Terre débutée bien avant notre apparition et qui se prolongera bien après nous. Mais, en attendant, il nous faut vivre et faire des choix, c'est-à-dire de la politique.

---

40 Revue *Nature*, « Climate extremes likely to drive land mammal extinction during next supercontinent assembly », 25 septembre 2023.

41 Hypothétique supercontinent qui pourrait apparaître dans 250 millions d'années par le rapprochement de l'Afrique, de l'Eurasie et des Amériques, suivi du collage de l'Australie et de l'Antarctique.







### Quel financement ?

Eu égard à la remise en cause de plus en plus forte du principe selon lequel « l'eau paye l'eau », cette table ronde interroge les principes et les caractéristiques du financement de la politique publique de l'eau, en abordant notamment les enjeux de sa fiscalité. Comme le relevait le rapport du Conseil d'État consacré au droit et à la gestion de l'eau en 2010, « *deux questions essentielles se posent au sujet du financement de ce service : celle du financement des investissements et celle de sa tarification* », en particulier pour faire face aux défis du changement climatique et de la sobriété des usages de l'eau.

Le financement des investissements s'attache traditionnellement au « petit cycle » de l'eau (captage, traitement, distribution et assainissement), mais le « grand cycle » de l'eau, c'est-à-dire son cycle naturel, appelle lui aussi des financements croissants. Il s'agit de trouver le juste équilibre entre la fiscalité affectée aux agences de l'eau, les subventions directes, et la capacité des acteurs locaux à emprunter pour financer leurs investissements. Plusieurs questions se posent, parmi lesquelles : comment poursuivre le renforcement des moyens des agences de l'eau ? Faut-il séparer le financement de l'eau du financement de la biodiversité par la création d'une nouvelle redevance ? Y a-t-il lieu de créer une loi de financement pluriannuelle de l'eau ?

En ce qui concerne la tarification de l'eau, un *consensus* semble se dessiner pour la rendre plus incitative, afin de faire évoluer les comportements et atteindre ainsi une plus grande sobriété. Ceci, dans le prolongement du plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau présenté au printemps 2023. L'accentuation du principe « pollueur-payeur », ou encore la tarification progressive et différenciée de l'eau apparaissent ainsi comme des axes possibles de réforme. Encore faut-il identifier les leviers sur lesquels agir pour renforcer l'application du principe « pollueur-payeur », ou encore mettre en place une tarification progressive de l'eau selon les quantités consommées.

### Sommaire

Biographie des intervenants.....	27
Actes de la table ronde.....	31
Échanges avec la salle.....	65





# Biographie des intervenants

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, titulaire d'une maîtrise en droit des affaires et d'un DEA de droit public, ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Victor Schoelcher »), Philippe Josse débute sa carrière en tant qu'administrateur des services du Sénat (1984-1993). En 1996, il rejoint la direction du budget en tant qu'adjoint au chef du bureau, puis chargé du bureau « défense », avant d'occuper les fonctions de secrétaire général du syndicat des transports d'Île-de-France (2000-2002). Nommé en 2002 conseiller, puis directeur adjoint, du cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, et conseiller technique au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, il devient, en 2004, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Cette même année, il est nommé directeur du cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État et directeur adjoint du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. De 2006 à 2011, il exerce les fonctions de directeur du budget, avant de rejoindre le Conseil d'État, à la section du contentieux, puis à la section des travaux publics. Président adjoint de la section des finances depuis 2018, Philippe Josse est, depuis le 14 février 2024, président de la section des finances.

## Intervenants

### **Jean Launay**

*Président du Comité national de l'eau, ancien député du Lot, ancien maire de Bretenoux*

Licencié en sciences économiques (1974), comptable public de 1976 à 1998, Jean Launay a aussi eu un parcours d' élu local (maire de Bretenoux dans le Lot de 1989 à 2014, trésorier général de l'association des maires de France de 2008 à 2014) et d' élu national (député du Lot de 1998 à 2017). Il est membre des instances de l'Agence de l'eau Adour-Garonne depuis plus de vingt ans. Ancien président du Partenariat français pour l'eau (PFE, 2016-2022), vice-président de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire à l'Assemblée nationale (2002-2007), Jean Launay préside, depuis 2012, le Comité national de l'eau (CNE), et a participé à tous les *processus* consacrés à l'eau lancés par le Gouvernement : assises de l'eau, Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, chantier eau de la planification écologique. Il a également été auditeur du CHEDE (Cycle des Hautes Études pour le développement



économique) en 2003-2004, et de l'IHEDN (Institut des Hautes Études de défense nationale) en 2012-2013. Jean Launay a publié, en collaboration avec David Colon, l'ouvrage *L'eau potable en France, entre facture et fractures !* (éd. Nuvis, 2017).

### **Inès-Claire Mercereau**

*Présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes*

Inès Mercereau a commencé en 1983 sa carrière à la Cour des comptes et a rejoint en 1987 la direction du Trésor au ministère de l'économie et des finances où elle a notamment été conseiller économique du directeur du Trésor et secrétaire général du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI). Elle s'est ensuite orientée vers les activités de fusions-acquisitions dans le secteur financier (gérant de la banque Arjil & Cie, 1995-1997 ; directeur associé à la Société Générale, 1997-2001 ; et directeur de la stratégie du groupe Société Générale, 2003-2007). Elle a également développé des compétences en assurances (PDG de Sogessur, 2001-2003), administrateur de Sogecap, d'Axa France Vie et d'Axa France IARD (2012-2013), en services financiers spécialisés (directeur délégué du pôle SFS et Assurances de la Société Générale (2007-2010), PDG de SG Consumer Finance, administrateur de la Banque Postale Financement, et en banque directe et numérique (PDG de Boursorama, 2010-2013). De retour à la Cour des comptes, en 2013, elle devient responsable du secteur « Banque, assurances et autorités de régulation du secteur financier » (2019- 2022), puis présidente de la section « Pouvoirs publics constitutionnels et services de renseignement ». Elle est nommée présidente de la deuxième chambre (transports, environnement, agriculture, mer et forêts, énergie) de la Cour des comptes en 2024. Diplômée de l'IEP de Paris (1980), ancienne élève de l'ENA (promotion « Solidarité », 1983) et de Paris IV Sorbonne (lettres-anglais), chevalier de la Légion d'honneur, elle a été membre de la commission des participations et des transferts (2013-2019), membre du conseil d'administration et présidente du comité d'audit et finances de l'Institut Pasteur (2016-2024), membre du conseil d'orientation et de surveillance et du comité d'audit du Crédit Municipal de Paris (2016-2024), et membre de la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des transports (2023).

### **Marie-Laure Métayer**

*Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité au ministère de la transition écologique*

Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité au sein du ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques (MTEECPR), Marie-Laure Métayer est diplômée de l'École nationale des services vétérinaires et inspectrice générale de la santé publique vétérinaire. Après différents postes au sein du ministère de l'agriculture (sécurité alimentaire, santé et protection animales, attachée agricole à l'ambassade de France en Espagne), elle rejoint, en 2006, le ministère de l'écologie comme cheffe du service nature, aménagement et paysages à la DIREN / DREAL Lorraine où elle pilote, anime et coordonne les dossiers relevant de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, de la biodiversité, des paysages et des sites classés, de la lutte contre le bruit et de l'écologie urbaine, du suivi de la qualité de l'air et de la préservation des ressources



minérales. Retournant au ministère en charge de l'agriculture, entre 2011 et 2017, comme cheffe de bureau de gestion des personnels de catégorie A et des agents contractuels, puis adjointe au sous-directeur de la santé et protection animales, elle devient sous-directrice santé-environnement, produits chimiques et agriculture, et adjointe au chef de service à la direction générale de la prévention des risques en 2017. Pilotant notamment l'élaboration du 4<sup>e</sup> plan national santé-environnement, Marie-Laure Métayer développe une connaissance de ces sujets lui permettant de devenir adjointe à la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) à compter de 2020. À ce titre, elle s'investit particulièrement sur les problématiques relevant de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, ainsi que sur des sujets liés à la qualité de l'eau, à son financement ou à sa gouvernance. Le plan Eau, initié en 2023 par le Président de la République, donne un élan et une visibilité à cette politique publique, particulièrement impactée par le changement climatique. Enjeu majeur des années à venir, la thématique de l'eau est au cœur des compétences développées par Marie-Laure Métayer au sein de son parcours professionnel.

### **Nicolas Mourlon**

*Directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse*

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Nicolas Mourlon a débuté sa carrière à la direction régionale de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France, puis à la direction régionale de l'environnement de Bourgogne en tant que chef du service de l'eau et des milieux aquatiques. De 2002 à 2007, ses missions l'ont conduit à mettre en œuvre les dispositions de la directive-cadre sur l'eau dans une région partagée entre trois grands bassins versants. De 2011 à 2014, auprès du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, Nicolas Mourlon a été chargé de piloter l'élaboration des textes d'application des lois relatives au Grenelle de l'environnement, puis il a contribué à l'élaboration des lois de mobilisation du foncier public et « ALUR ». Conseiller modernisation du droit de l'environnement et conseiller social de la ministre de la transition écologique de 2014 à 2017, il a suivi la mise en œuvre de l'autorisation environnementale unique ainsi que la refonte de la participation du public aux décisions dans le domaine de l'environnement. Nicolas Mourlon, avant d'être nommé directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse en février 2024, a dirigé l'institut de formation de l'environnement (IFORE), puis la direction département des territoires du Val-d'Oise.





# Actes – Quel financement ?

---

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

La première table ronde de ce colloque est consacrée au financement de la politique de l'eau. Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais rappeler brièvement trois caractéristiques de la politique de l'eau.

D'une part, cette politique ne mobilise pas que l'instrument financier, qu'il soit fiscal ou budgétaire. Elle a beaucoup d'autres leviers : lutte contre l'artificialisation des sols, restriction au droit de bâtir en milieu inondable, régulation des prélèvements sur la ressource, ainsi que bien d'autres instruments. Tout cela, nous devons le garder présent à l'esprit.

D'autre part, la politique de l'eau porte sur les deux facettes de l'eau qu'évoquait le vice-président Tabuteau en en faisant la trame de son intervention : l'eau comme ressource qu'il faut utiliser et protéger, et l'eau comme menace. Ce second aspect monte en puissance actuellement.

Enfin, la politique de l'eau se diversifie, notamment en raison de cette montée en puissance de l'eau comme menace qui voit le champ d'application de la politique de l'eau évoluer. Traditionnellement, en effet, le point d'application principal de cette politique était le « petit cycle » de l'eau, par opposition au « grand cycle » de l'eau qui est celui de la nature : l'eau s'évapore, précipite, ruisselle, s'infiltre, aux termes d'un *processus* constamment renouvelé. Ce qui explique pourquoi la politique de l'eau a d'abord comme champ d'action le « petit cycle » de l'eau qui, à défaut d'être celui de la nature, est celui de la nature domestiquée par lequel l'eau est captée, purifiée, utilisée, épurée et restituée. Mais, en raison des enjeux actuels liés au dérèglement climatique, la politique de l'eau doit aujourd'hui faire face à l'expansion des besoins liés aux menaces, alors même que nous disposons d'un financement qui reste traditionnellement et principalement assis sur le « petit cycle » de l'eau.

Aussi dans ce contexte, et afin de poser les principaux éléments qui vont faire l'objet de notre table ronde, je souhaiterais répondre factuellement à quatre questions simples : qui paye, qui dépense, pour quels montants, et selon quels principes ?

## **1. Qui paye ?**

Le consommateur d'eau finance la politique de l'eau de deux façons :

1) en tant qu'usager qui acquitte une véritable redevance pour un service rendu proportionnel au coût dudit service (coût de la production d'eau potable et coût de l'assainissement) ;



2) en tant que contribuable, puisqu'au sein des factures d'eau se trouvent des taxes indirectes assises sur la quantité d'eau consommée, traditionnellement dénommées « redevances des agences de l'eau », qui n'en sont pas réellement, car elles ne rémunèrent pas un service rendu par une collectivité publique selon le principe dit « d'équivalence ».

Notons que l'appellation de redevance date de 1964, au moment de la création de ce mécanisme. Cette redevance est certes liée à l'eau, mais elle finance d'autres actions que le service rendu *stricto sensu*. C'est pour cette raison que, par une décision de 1982<sup>42</sup>, le Conseil constitutionnel a décidé qu'il s'agissait en réalité d'une imposition de toute nature. Ainsi, les redevances en matière d'eau sont-elles à la fois des redevances *stricto sensu* et des impositions de toute nature, même si le législateur a conservé, par-delà les modifications successives du dispositif, la dénomination de « redevance ».

Notons également que les redevances des agences de l'eau sont très complexes et représentent une dizaine de régimes qui seront précisés au cours de la table ronde. Elles ne frappent pas seulement le consommateur d'eau, mais concernent également ceux qui prélèvent la ressource ou qui la polluent à travers, par exemple, la redevance pour pollution industrielle ou la redevance pour pollution diffuse. La redevance pour *pollution industrielle* frappe certains rejets de polluants dont la législation prévoit la liste, tandis que la redevance pour *pollution diffuse* frappe la consommation de produits phytosanitaires par les agriculteurs.

Enfin, il faut noter que les budgets des collectivités territoriales constituent une troisième catégorie de « payeurs ». Le financement de la politique de l'eau s'effectue, alors, de deux manières : soit par des crédits budgétaires, soit par une imposition innovante depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>43</sup>, la taxe « GEMAPI »<sup>44</sup> qui monte en puissance. Cette taxe n'est pas liée à l'eau, ou en tous cas pas directement, puisqu'il s'agit d'une taxe additionnelle aux différents impôts fonciers locaux que peuvent payer les personnes physiques ou les entreprises sans lien direct avec l'eau, mais son produit est affecté à la compétence GEMAPI ; on ne peut pas s'en servir pour autre chose.

## 2. Qui dépense ?

Notons une première observation intéressante : l'absence quasi générale de ce type de dépense dans le budget de l'État. En effet, contrairement à ce qui prévaut pour la politique énergétique, très peu de crédits budgétaires sont consacrés à la politique de l'eau ou, en tous cas, directement et intégralement fléchés sur ladite politique, en dehors de quelques financements imputés sur le fonds vert<sup>45</sup>.

42 CC, décision n° 82-124 L, 23 juin 1982. Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14 de 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.

43 Voir loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM ».

44 La taxe GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est un impôt local facultatif destiné à financer les actions liées à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Son montant est voté annuellement par l'intercommunalité en fonction des projets.

45 Dispositif nouveau destiné à permettre d'accélérer la transition écologique dans les territoires.





En revanche, l'État est présent *via* des opérateurs, essentiellement les six agences de l'eau<sup>46</sup>, et l'Office français de la biodiversité (OFB)<sup>47</sup> qui a pris la suite de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Il s'agit d'établissements publics de l'État, très particuliers, avec une implication forte dans la gouvernance des acteurs locaux. Je ne développe pas plus, car cela sera sûrement évoqué lors de la seconde table ronde.

Enfin, notons un dernier fait stylisé pour déterminer qui dépense : il s'agit de la très forte implication de ce que l'on nomme le « bloc communal », avec des éléments de complexité considérables entre les intercommunalités et des établissements *ad hoc* qui sont apparus plus récemment, des détails dans lesquels je ne vais pas entrer. L'on retiendra que le bloc communal est très fortement présent à travers, à la fois, la compétence séculaire au titre de la production d'eau potable et l'assainissement, et aussi à travers des actions qui montent en puissance comme, par exemple, la fameuse compétence GEMAPI, dont l'actualité montre la nécessité.

La GEMAPI synthétise des compétences qui existaient déjà, mais de façon éclatée et pas aussi précisément énumérées et définies, et dont une partie d'ailleurs relevait de l'État. Ainsi, par exemple, il fut un temps où l'État entretenait une partie des digues et où des crédits budgétaires étaient prévus à cet effet, mais aujourd'hui cela est terminé pour être maintenant concentré au niveau des collectivités territoriales du bloc communal avec la compétence GEMAPI.

### 3. Pour quel montant de dépenses ?

Certains éléments sont bien connus, comme par exemple l'action des agences de l'eau, et d'autres moins. C'est ainsi que tous les ans un fascicule très précis, appelé le « jaune agence de l'eau », est annexé au projet de loi de finances. Il s'agit d'un document très détaillé, à la fois synthétique et analytique, qui comporte des éléments concernant chaque agence. Au total, les six agences de l'eau représentent une dépense de 2,2 milliards d'euros, chiffre qui va augmenter dans les années à venir.

Notons que ces deux milliards des agences de l'eau s'incorpore dans un ensemble plus vaste, qui concerne tout ce qui est lié au « petit cycle » de l'eau. Le montant total s'élève à 15 milliards d'euros, qui à raison de 80 % financent la production d'eau potable et l'assainissement. Ce chiffre de 15 milliards comprend, outre le financement de la production d'eau potable, de l'assainissement et celui des actions conduites par les agences de l'eau quelques autres composantes.

Au total, on constate que la politique de l'eau est estimée à quelques 20 milliards d'euros. À ce propos, je n'épilouterai pas sur le fait qu'il manque un document de synthèse qui permette d'y voir vraiment clair, car je crois que la Cour des comptes a émis des observations à ce sujet que je laisserai le soin à la présidente Mercereau d'exposer.

46 Agences de l'eau : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, et Seine-Normandie.

47 L'OFB regroupe les compétences de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), aux fins de renforcer l'efficacité des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité aussi bien en métropole qu'en outre-mer.



20 milliards, cela représente un budget important, mais cependant moindre que ceux d'autres grandes politiques publiques (défense, sécurité, enseignement) ; au final, cela n'apparaît pas disproportionné pour une compétence dont le professeur Klein nous a rappelé le caractère vital.

#### **4. Selon quels principes dépense-t-on ?**

Selon quel principe cette vingtaine de milliards d'euros est-elle dépensée et prélevée ? Plus que pour d'autres politiques, la politique de l'eau a été théorisée autour de deux idées fortes, par ailleurs très liées l'une à l'autre : l'eau paye l'eau, et le payeur doit être le pollueur ou le préleveur.

Je ne développerai pas ces principes qui paraissent robustes et qui vont être la substance des interventions à venir, mais deux questions se posent : sont-ils complètement mis en œuvre, et sont-ils suffisants ?

La réponse est partiellement négative au sujet de leur complète mise en œuvre puisqu'on a récemment réformé les fameuses redevances des agences de l'eau, ce qui a fait l'objet d'un article du projet de loi de finances, d'ailleurs examiné il y a un peu plus d'un an au sein de cette même salle d'assemblée générale qui accueille notre colloque. Je laisserai le soin à d'autres de présenter la substance et les détails de cette réforme importante, que l'on pourrait néanmoins résumer par le fait que l'on a souhaité augmenter les prélèvements en voulant à la fois moins faire payer le consommateur, et taxer davantage les préleveurs/pollueurs en introduisant dans le régime des redevances, répercutées sur le consommateur, des modulations en fonction de la performance des services d'eau et d'assainissement.

C'est là une action assez innovante et intéressante. Cela fonctionne-t-il ? Et de quelle manière ? Nos intervenants nous éclaireront sur ces différents points.

Ces principes sont-ils suffisants ? L'eau peut-elle encore, à elle seule, payer l'eau, compte tenu de tout ce qui a été évoqué ? La réponse est probablement négative, et ceci est bien illustré par la création de la fameuse taxe GEMAPI et surtout l'ampleur des besoins révélés par le dérèglement climatique. Mais je ne fais que poser cette question de la suffisance, et nos intervenants y apporteront peut-être des réponses.

J'ai en effet l'honneur et le plaisir d'accueillir quatre personnalités pour présenter et débattre du financement de la politique publique de l'eau : le président Launay qui est à la fois président du Comité national de l'eau et ancien maire de Bretenoux, commune qui a été confrontée plusieurs fois aux inondations ; la présidente Mercereau, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, chambre qui a produit récemment un rapport remarqué sur la gestion quantitative de l'eau<sup>48</sup> ; Mme Métayer, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité, qui a fait une grande partie de sa carrière sous le signe de l'eau et qui donnera le point de vue de l'État compte tenu de la place que celui-ci occupe dans ce domaine ;

---

<sup>48</sup> Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique - Exercice 2016-2022*, rapport public thématique, juillet 2023.



et enfin M. Murlon, directeur général de l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse, lequel nous donnera le point de vue du dirigeant d'un grand opérateur.

M. le président Launay, vous avez la parole.

---

**Jean Launay**

*Président du Comité national de l'eau, ancien député du Lot  
et ancien maire de Bretenoux*

Merci Monsieur le président. Je remercie également le Conseil d'État d'avoir remis le sujet de l'eau à l'ordre du jour de son agenda, pratiquement quinze ans après les considérations générales du rapport public 2010<sup>49</sup>.

Sur ce sujet précis, j'ai une phrase clé qui me fait dire que *l'eau est un miroir qui nous renvoie nos carences*. C'est pourquoi j'ai beaucoup apprécié, dans les deux interventions introductives, les déclarations du vice-président Tabuteau qui a dit que *l'eau est objet de droit, objet du droit*, et du professeur Klein qui a conclu son propos en disant *qu'en attendant, il nous faut faire des choix, c'est-à-dire de la politique*.

Faire de la politique est une chose que je connais bien, ayant été maire de Bretenoux pendant vingt-cinq ans, de 1989 à 2014, et parlementaire durant dix-neuf ans, de 1998 à 2017, avant d'arrêter volontairement cette fonction. Et l'eau est un sujet que j'ai toujours essayé de porter à travers ces deux mandats. D'ailleurs, je suis peut-être l'un des rares hommes politiques qui ont permis de mettre la question de l'eau en haut de l'agenda politique, avec plusieurs *processus* qui ont alimenté ces dernières années les assises de l'eau et avec cette division, certes factice mais plus compréhensible pour tout un chacun, en « petit cycle » et « grand cycle ». Je dis *factice*, car il n'y a en réalité qu'un seul « cycle » ou *continuum* de l'eau. Mais, pour des raisons d'organisation et d'action concrète, il a été plus commode de privilégier d'abord les sujets prégnants, notamment ceux mis en avant par le Président de la République qui avait annoncé, en 1998, la tenue des assises de l'eau à la clôture du 100<sup>e</sup> congrès des maires pour nous demander quelles étaient nos difficultés : sous-investissement des collectivités locales, lutte contre les fuites, interconnexions des réseaux, etc.

Puis, il y a eu cette seconde phase sur les milieux aquatiques qui correspond à ce que l'on a appelé le « grand cycle » de l'eau. Évidemment, nous nous étions déjà penchés à cette époque-là sur ces questions de protection de la ressource en eau, ainsi que de partage entre les usages, avec (déjà) la notion d'économies d'eau et ce que l'on nomme « les solutions fondées sur la nature », pour nous renvoyer au sujet du bon état des milieux aquatiques.

Ensuite, il y a eu, porté par Julien Denormandie<sup>50</sup>, qui a travaillé avec M. Orsenna sur ce sujet, le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique. À cet égard, il faut noter que l'on m'a reproché de revenir sur les conclusions des assises de

---

49 Conseil d'État, *L'eau et son droit*, rapport public 2010, éd. La Documentation française, Paris, 2010.

50 Julien Denormandie (né en 1980), haut fonctionnaire et homme politique français.



l'eau en parlant d'agriculture ! Alors même que l'agriculture est un acteur majeur de l'usage quantitatif majoritaire de l'eau, et qu'il convenait selon moi de décliner, compte tenu des enjeux de ce secteur, les assises de l'eau sur la spécificité des productions agricoles.

Plus récemment, dans le cadre de la planification écologique, on notera le lancement du premier chantier de l'eau avec les annonces du plan Eau portées par le Président de la République le 30 mars 2023.

Le sujet de l'eau est en haut de l'agenda politique, et nous allons contribuer à le maintenir à cette place.

### ***La loi sur l'eau du 16 décembre 1964***

Le mois prochain, nous fêterons les 60 ans de la loi sur l'eau<sup>51</sup>, ce qui est l'occasion d'en montrer toute la modernité, notamment en ces temps de difficultés politique et institutionnelle mêlées de tendances recentralisatrices à l'œuvre.

À cet égard, je pense que la politique de l'eau mise en place lors de la loi de 1964 est un acte de décentralisation avant l'heure<sup>52</sup>, en même temps qu'il s'agit d'une politique déconcentrée de fiscalité écologique – avant que l'on ne développe ce concept – à travers la description du système des redevances, et qu'enfin elle anticipe aussi la notion de démocratie participative. De sorte qu'aujourd'hui, si l'on n'est pas vigilant sur ces différents *items* qui fondent la loi sur l'eau de 1964, l'on perd du temps, de l'énergie et de l'argent.

C'est pourquoi il est important de préserver cet acquis toujours susceptible d'être remis en cause. D'ailleurs, sur le sujet de la déconcentration et le fait que les établissements publics de l'État et les agences de l'eau sont pleinement l'État (implanté localement), il faut noter qu'une fois la loi de 1964 votée, Michel Rocard<sup>53</sup>, à l'époque jeune inspecteur des finances, avait été missionné pour détricoter le travail des parlementaires sur ce sujet. Mais il a rendu une copie contraire à la « commande », et confirmé ce que les parlementaires avaient voté dans le cadre de la loi de 1964. Il est important de garder cela en mémoire, surtout au moment où des tendances centralisatrices sont de nouveau à l'œuvre.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la volonté actuelle du Gouvernement de vouloir rebudgétiser la politique de l'eau, alors même que le système décentralisé/déconcentré mis en place fonctionne. C'est pourquoi il est urgent que l'État cesse de se méfier de lui-même. Nous disposons des outils nécessaires ; ceux-ci sont en place et il faut les utiliser en confiance ; et c'est la force des *agences de l'eau* de pouvoir, avec la démocratie participative qu'elles font vivre dans les comités de bassin, les commissions de planification, de programmation et d'attribution des aides, d'associer toutes les strates des services de l'État et des collectivités. Bien sûr, nous savons tous qu'il s'agit là d'un système complexe, souvent désigné sous

51 Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

52 C'est-à-dire avant les lois votées à partir de 1982.

53 Michel Rocard (1930-2016), haut fonctionnaire et homme d'État français (Premier ministre de 1988 à 1991).



le terme de « millefeuille administratif », mais la question est d'articuler autour des établissements publics territoriaux de bassin et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la façon de mener la politique de l'eau entre ces différents échelons. C'est la réalité française. Prenons-la comme elle est, et faisons-la vivre.

Aujourd'hui, les agences de l'eau articulent et préparent leur douzième programme d'intervention en lien avec les établissements publics territoriaux de bassin, avec les territoires et les acteurs de ces territoires.

Je vous invite à regarder la carte de France de ce que l'on nomme les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) qui sont des déclinaisons géographiques des schémas directeurs que le président Josse a évoqués. La partie Est de la France n'est pas complètement couverte. Aussi, j'invite les élus, parce que c'est leur responsabilité politique, à s'emparer du sujet de l'eau. Ce n'est pas seulement parce que ce sujet est invisible aux yeux de nos concitoyens – et d'un abord difficile, par exemple, lorsqu'il s'agit refaire les canalisations pour lutter contre les fuites, etc. –, mais c'est aussi parce qu'à un moment ou à un autre des inondations se produisent et reflètent les bons ou mauvais états des milieux aquatiques. Or rares sont les communes qui ne sont pas traversées par un fleuve ou une rivière...

C'est pourquoi nous devons prendre ce sujet à bras le corps en évitant les faux débats et les faux problèmes, car nous avons en la matière un acquis fondamental à défendre. Aussi, cette intervention est-elle pour moi l'occasion de le redire avec solennité, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur notre paysage politique et administratif, et notamment sur le contexte administratif d'organisation de la politique de l'eau.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup M. le président. J'ai de nombreuses questions sur lesquelles je serais tenté de rebondir d'emblée, ne serait-ce que pour savoir qui veut rebudgétiser la politique de l'eau. Mais je vous propose de mener l'enquête un peu plus tard.

Mme la présidente Mercereau, vous avez la parole.

---

**Inès-Claire Mercereau**

*Présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes*

Merci M. le président. Contrairement aux interventions précédentes, mon propos sera plus prosaïque et tendra à présenter le travail des juridictions financières au sujet de la politique publique de l'eau.



## 1. La gestion quantitative de l'eau

En 2023, la Cour des comptes a publié un rapport sur la gestion quantitative de l'eau<sup>54</sup>. Ce rapport, qui se fondait sur plus d'une soixantaine de contrôles, est sorti quelques mois après la présentation du plan Eau, et a impliqué quatorze chambres régionales et territoriales des comptes<sup>55</sup>. Ce rapport a représenté un énorme travail mené pendant près de deux ans, et a abouti à des conclusions finalement assez simples.

### ***D'abord, mieux évaluer les effets du changement climatique sur la ressource en eau***

Comme cela a été évoqué par le professeur Klein, sur ce sujet nous sommes sur des rythmes de temps extrêmement longs et il faut pouvoir les anticiper ; ce qu'a également rappelé le président Launay au travers de tous les documents programmatiques dont s'emparent les collectivités territoriales chacune à son niveau.

### ***Ensuite, piloter la politique de l'eau au plus près des territoires***

Je n'évoquerai pas ici la gouvernance qui est un sujet complexe qui sera abordé dans le cadre de la seconde table ronde.

Notons toutefois que le financement de la politique de l'eau reste un sujet largement méconnu, sans doute pas aussi explicite ni aussi parlant que ce qui a été exprimé précédemment. D'où la nécessité d'améliorer la connaissance du coût de la politique de l'eau et de son financement.

Dans ce contexte, ce qui est frappant est le fait que la méthodologie et le périmètre des comptes de l'environnement, qui fondent la première estimation du coût de la politique de l'eau, ont été significativement modifiés en 2015 ; et qu'à ce moment-là nous n'étions pas sur les bases 2020 de la comptabilité nationale, comme nous le sommes actuellement, mais sur une base quelque peu différente qui évaluait ce coût à un peu plus de 26 milliards d'euros comprenant à la fois l'assainissement et l'eau potable. La gestion quantitative de la ressource en eau représentant une part marginale et assez peu connue de ces 26 milliards.

### ***Enfin, se pencher sur les redevances perçues***

Les redevances perçues sur les prélèvements d'eau représentent 17 % du financement des agences de l'eau, c'est-à-dire, finalement, assez peu.

Mais ces redevances sont assez inégalement réparties entre les usagers, aux dépens des ménages, que ce soit pour l'ensemble de ce que l'on qualifie de « redevances » mais aussi pour la redevance pour prélèvement d'eau.

---

54 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique – Exercices 2016-2022*, rapport public thématique, juillet 2023.

55 Présenté le 30 mars 2023, le plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau comprend 53 mesures concrètes qui répondent aux grands enjeux de sobriété, de disponibilité et de qualité, et propose des solutions face aux crises de sécheresse.



Surtout, on notera que ces redevances n'incitent pas aux économies d'eau, et sont même indifférentes à l'évolution de la disponibilité de la ressource, ce qui est quand même, pour une redevance qui doit inciter à un certain comportement, assez problématique ;

Enfin, la Cour des comptes précisait qu'il fallait, par tous moyens disponibles et compte tenu de ce qui pouvait se présenter, réduire les prélèvements d'eau, et appelait notamment à une tarification progressive de l'eau et à une éco-conditionnalité de certaines infrastructures d'irrigation.

## **2. Au vu de ces différents constats et propositions, où en sommes-nous ?**

S'agissant de la ressource durable et renouvelable disponible en eau, et des conséquences du changement climatique, nous progressons et allons continuer sur cette voie. Pour le moment, les bulletins hydrologiques sont plutôt assez bons, mais cela ne doit pas nous inciter à baisser la garde, d'autant qu'il existe en France de très fortes inégalités territoriales dont on doit tenir compte.

La progression de ces analyses permet de mettre en avant un élément, peu évoqué par les médias, qui est le fait que nous disposons d'une deuxième version du modèle Explore qui permet de voir ce que nous donnons des projections au-delà de 2070, c'est-à-dire jusqu'en 2100 ; ce qui va, je l'espère, irriguer beaucoup de documents programmatiques parce qu'il faudra tenir compte de la hausse continue des températures, du surplus de pluie en hiver et du manque d'eau en été avec toutes les conséquences que l'on peut imaginer sur les cours d'eau et leur débit, sans même évoquer les problèmes de sécheresse ou de crue. Tout cela doit être analysé finement.

### ***S'agissant de la gestion quantitative de l'eau***

En première analyse, l'eau ne coûte pas très cher en France<sup>56</sup>. Les dernières données disponibles montrent que la facture moyenne d'un foyer est d'environ 540 euros pour une consommation moyenne de 120 m<sup>3</sup> d'eau<sup>57</sup>.

Ainsi, l'eau coule-t-elle à volonté dans la plupart des robinets en France, sauf peut-être dans certains territoires d'outre-mer en très grande précarité et sur lesquels il nous faudra avancer.

Bien sûr, derrière ce prix moyen, une forte disparité existe selon les communes qui fixent elles-mêmes leurs tarifs, le type d'habitation (maison individuelle ou appartement) et la composition du ménage. Toutefois, le véritable enjeu reste la hausse à venir du prix de l'eau dans un contexte de baisse de la consommation et d'une augmentation des coûts du traitement de l'eau, notamment à travers les traitements chimiques.

<sup>56</sup> En 2023, le prix moyen du mètre cube d'eau en France s'élève à 4,52 euros (2,21 euros pour l'eau potable et 2,31 euros pour l'assainissement), à nuancer selon les communes (source : Office français de la biodiversité, 2024).

<sup>57</sup> Un mètre cube représente mille litres d'eau.



Quant aux pertes d'eau dues aux fuites, elles ne baissent pas mais se stabilisent. Pour améliorer cette situation, il faut investir, mais jusqu'à un certain niveau seulement, car il existe une limite au-delà de laquelle le coût de cet investissement ne le rend plus rentable.

Enfin, il y a le problème de la rénovation de nos réseaux qui mobilisent des investissements relativement importants. Sur ce sujet, les estimations les plus précises présentent un besoin d'investissement non satisfait situé entre six et dix milliards d'euros par an, à la fois pour la potabilisation<sup>58</sup> de l'eau et les réseaux d'assainissement, mais également – et on les oublie assez souvent – pour ce qui concerne les eaux pluviales. Tout cela signifie que le sujet de l'investissement est présent dans les projets des élus locaux et est inscrit à leur agenda, comme j'ai pu le constater dans ma commune.

### ***S'agissant des redevances***

Les redevances sont des taxes affectées au financement de la politique de l'eau. Elles sont payées par les usagers de l'eau (industriels, ménages, agriculteurs, pêcheurs, collectivités, etc.) aux agences et offices de l'eau. Leur produit annuel représente plus de deux milliards d'euros, et va augmenter légèrement dans les prochaines années.

À cet égard, je souhaiterais rappeler l'importance de la loi sur l'eau qui a su faire suite à une suppression des aides de l'État destinées à la reconstruction des réseaux et au rattrapage urbain rural. Cette loi a substitué des solidarités territoriales à une solidarité auparavant nationale, et a marqué le début de ce circuit interne qui veut que « l'eau paye l'eau ».

**Une mention particulière doit être faite sur la redevance pour prélèvement.** Elle repose sur le principe du « pollueur-payeur » en étant assise sur les différents usages de l'eau : irrigation, alimentation en eau potable, alimentation d'un canal, hydroélectricité, refroidissement industriel notamment de nos centrales nucléaires. Cela vise à inciter les utilisateurs à adapter leur comportement pour limiter l'indisponibilité de la ressource, même si curieusement certains usages ou prélèvement en sont exonérés.

À ce titre, la Cour des comptes signalait, par exemple, que les prélèvements effectués en mer ou liés à la géothermie ou à l'aquaculture, très consommatrice d'eau, étaient exonérés de cette redevance pour prélèvement.

Dans ce contexte, la Cour des comptes recommandait des solutions assez simples, à savoir que la redevance pour prélèvement d'eau, pour en faire un véritable instrument de protection de la ressource, ait des taux planchers ; ce qui implique la suppression des exemptions injustifiées, s'accompagne de la suppression du plafonnement des recettes de redevances, et œuvre à la simplification et à l'harmonisation de la nomenclature des tarifs applicables dans certaines agences de l'eau.

---

<sup>58</sup> Ensemble des traitements appliqués à l'eau brute pour la rendre propre à la consommation humaine.





La réforme des redevances – dont Mme Métayer nous expliquera le contenu – a depuis été votée, et les décrets d'application publiés. Cette réforme est-elle adaptée aux enjeux ? Je pense que oui, et qu'aujourd'hui le paysage des redevances est beaucoup plus lisible qu'il ne l'était auparavant<sup>59</sup>. Il faut donc espérer que les délibérations des comités de bassin soient également les plus lisibles possibles.

Ainsi, avons-nous fait des progrès sur la responsabilisation des acteurs en matière de prélèvement et de gestion des réseaux ; de sorte que ces taxes deviennent davantage « pigouviennes »<sup>60</sup> en instituant les fameux tarifs plancher dont je parlais précédemment, en rehaussant sensiblement les plafonds déjà existants, et en instituant des redevances distinctes pour performances des réseaux, selon qu'il s'agit de réseaux d'eau potable ou d'assainissement.

Toutefois, l'objectif d'un meilleur partage de l'effort financier au profit des ménages n'apparaît pas très évident. Quant à la réforme, elle ne s'appliquera qu'en janvier 2025. Dans ce contexte, il faudra donc voir comment les comités de bassin prennent leurs décisions, sachant que beaucoup dépendra des coefficients de modulation institués. Mais, au total, nous sommes sur le bon chemin.

**S'agissant de la réduction des prélèvements** il est difficile d'affirmer que nous progressons. Les chiffres de 2021, parus en 2023, montrent une légère diminution de ces prélèvements d'eau qui, à prix de l'eau constant, pourrait contribuer à fragiliser encore davantage les finances publiques. Dans le contexte actuel de dégradation des finances publiques – y compris les finances locales –, les redevances ne sont pas le seul levier utilisable, et peuvent être complétées par des instruments réglementaires et des pratiques qui contribuent à réduire les prélèvements d'eau.

Ainsi en matière de zonages existants, l'on peut avoir intelligemment au niveau local une meilleure protection des aires de captage, par exemple.

Ensuite, il existe des changements de pratiques et de comportements ; et à cet égard, j'observe avec intérêt la campagne de sensibilisation du public aux enjeux de la modération de la consommation d'eau.

Enfin, il existe des techniques agricoles, des cultures à davantage privilégier, parce qu'elles sont moins consommatrices d'eau, qu'il faut penser l'action publique de manière globale, coordonnée avec d'autres politiques publiques. En pratiquant cela sur une longue période, je suis convaincue que l'on arrivera à réduire nos prélèvements et notre consommation d'eau avec des comportements plus sobres, et des cultures et des techniques plus économes en eau, et je suis sûre que toutes ces politiques publiques porteront leurs fruits.

---

59 À compter de 2025, les redevances perçues par les agences de l'eau pour financer la politique de gestion de l'eau et des milieux aquatiques évoluent. Ce cadre renouvelé vise à optimiser le financement des actions de préservation des milieux aquatiques et à encourager des pratiques de consommation plus responsables.

60 Taxe s'appliquant à des agents dont l'activité produit des externalités négatives sur la société (selon les travaux publiés en 1920 par l'économiste britannique Arthur C. Pigou [1877-1959]).



---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup Mme la présidente. Le président Launay parlait d'un spectre de volonté de rebudgétisation de la politique de l'eau. Serait-ce dans votre direction qu'on aurait ces intentions peccamineuses<sup>61</sup> ? Vous nous préciserez cela.

Vous avez évoqué des lacunes à la fois dans la connaissance de la réalité physique des choses (mesure-t-on suffisamment bien les effets du changement climatique ?), et dans leurs connaissances financières avec ces comptes de l'environnement qui ne sont plus produits depuis environ dix ans. Cela est d'autant plus dommageable que nous sommes dorénavant face à un mur d'investissements lié, à la fois, à la qualité des eaux, au réseau et aux techniques d'assainissement, mur d'investissements qui s'ajoute à tout ce que l'on a dit sur les besoins au titre de la gestion quantitative et de la prévention, à la préparation, aux menaces et à la limitation de leurs effets.

Enfin, l'on notera que vous avez accordé un *satisfecit* à la réforme des redevances, au moins en termes de lisibilité, malgré les quelques interrogations qui persistent et le fait que l'État soit interpellé à ce sujet.

La parole est maintenant à Madame la directrice Métayer.

---

**Marie-Laure Métayer**

*Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité  
au ministère de la transition écologique*

Merci M. le président. Je remercie également le Conseil d'État pour avoir organisé cette rencontre sur un sujet aussi important. Pour me joindre aux propos du président Launay à propos de la réapparition de ce sujet dans les différents agendas, y compris internationaux, je souhaiterais souligner à quel point l'urgence d'agir sur la préservation et la gestion durable de cette ressource clé pour la survie de l'humanité est devenue aujourd'hui une priorité à toutes les échelles.

Dernièrement, du 7 au 10 octobre 2024, s'est tenue à Bordeaux l'assemblée générale mondiale du Réseau international des organismes de bassins (RIOB) dont la France assure la présidence pour cinq ans. Lors de cet événement international, consacré à la gestion de l'eau par bassin dans le monde, on a pu constater à quel point tous les pays étaient mobilisés sur ces questions. Notons également l'existence récente d'un conseil des ministres de l'Union européenne consacré au sujet de l'eau, qui a montré l'unanimité des États membres pour inscrire prioritairement ce sujet à l'agenda politique européen lors de la prochaine commission, car en ce domaine tous les États sont concernés qu'il s'agisse des enjeux, par ailleurs liés, de la gestion quantitative ou de la gestion qualitative de l'eau.

Sans reprendre les propos précédents, je souhaiterais toutefois préciser certains éléments et répondre aux questions qui ont été posées.

---

<sup>61</sup> Enclines au péché.



## 1. La loi sur l'eau de 1964

Il y a soixante ans, la France a fait le choix d'une gestion intégrée et concertée de la ressource en eau par bassin hydrographique. Cette organisation structurante, qui repose sur des comités de bassin, des agences de l'eau et des offices dans les territoires ultra-marins, lesquels sont particulièrement concernés par ces problématiques, se déploie autour de deux principes fondamentaux que sont : le principe du « pollueur-payeur » et le principe de « l'eau paie l'eau ».

### 1.1. Le principe du « pollueur-payeur »

Ce principe a pour objectif de responsabiliser les acteurs en les incitant à réduire leurs émissions polluantes et à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement, tout en offrant la possibilité de générer des redevances pour les agences de l'eau qui sont sous tutelle du ministère de l'environnement. Ces redevances sont perçues par lesdites agences et permettent de financer leur programme d'intervention.

Ces derniers mois, ces redevances ont subi des évolutions marquantes :

- la première évolution fait suite à des recommandations de l'inspection générale des finances, de la Cour des comptes et aux assises de l'eau qui avaient demandé à ce que soit revu le dispositif du bloc eau potable-assainissement, afin de le rendre plus incitatif, plus conforme à ce que l'on attendait du principe des redevances avec un signal-prix permettant d'engager des comportements vertueux ;

- la seconde évolution est liée à la mise en œuvre du plan Eau, annoncée par le Président de la République le 30 mars 2023, prévu pour être exclusivement financé par l'augmentation attendue de 475 millions d'euros par an du budget recettes liées au rendement des redevances des agences de l'eau qui s'élèvent annuellement à 2,2 milliards d'euros, auxquelles s'ajouteront en année pleine ces 475 millions d'euros par an ; cela pour aboutir à un budget total de quelques 2,6 milliards d'euros.

### 1.2. Le principe « L'eau paie l'eau »

#### 1.2.1. *La réforme du bloc redevance eau potable-assainissement*

En remarque liminaire, je rappellerai que la direction de l'eau et de la biodiversité valide la pertinence de ce travail d'échelle au niveau du bassin, et la pertinence de ce modèle de perception des redevances et des programmes d'intervention des agences de l'eau, car ce modèle a fait ses preuves et fonctionne parfaitement.

Certes, un tel modèle reste perfectible et la réforme des redevances mise en place avec l'ensemble des instances de l'eau a montré que l'on se trouvait aussi dans un *processus* d'évolution et d'amélioration continue.

C'est pourquoi ce modèle doit être préservé.

Dans ce contexte, l'échelle de bassin est très cohérente pour construire des solutions équilibrées face aux problèmes complexes et croissants à la charnière



entre les orientations nationales et les « tensions de terrain ». La co-construction des politiques d'intervention, en collaboration avec les représentants des usagers, favorise ce fameux « consentement à payer » et devient un élément à mettre en avant.

Aujourd'hui, nous avons cette capacité d'aller chercher de la redevance dans les bassins, dans les parlements de l'eau que sont ces bassins, parce qu'il existe ce consentement à payer qui repose sur la décision desdits parlements de l'eau qui décident également du fléchage et de l'utilisation de ces crédits à travers le vote des programmes d'intervention. Ce dispositif fonctionne efficacement depuis 60 ans.

En outre, il faut noter un autre élément extrêmement important que ne permet pas le *processus* budgétaire qui est que l'on est ici dans une pluriannualité à six ans. Dans ce contexte, le douzième programme d'interventions 2025-2030 sera le programme moteur d'une accélération des efforts d'adaptation du bassin et permettra une intensification des interventions à moyen terme, offrant une lisibilité pluriannuelle sur la politique publique de l'eau. Cela a été adopté par tous les bassins. Les maquettes budgétaires ambitieuses permettront ainsi de faciliter la mise en œuvre du plan Eau à raison de 475 millions d'euros par an, sur six ans supplémentaires, par rapport aux 2,2 milliards d'euros. Nous nous trouvons sur un modèle qui fonctionne et apporte de nombreux avantages à la différence d'une loi de finances ordinaire.

#### *1.2.2. Les agences de l'eau, un modèle singulier à préserver en tant que caisses de solidarité et des actions de coopération internationale*

La politique d'intervention est élaborée par les représentants des usagers dont les collectivités, et les usagers économiques et non-économiques. Elle résulte de la construction d'un *consensus* sur les priorités, les moyens consacrés et les conditions d'éligibilité. Les comités de bassin jouent ce rôle d'avalisation des critères d'éligibilité de ces programmes d'intervention. Nous sommes là sur quelque chose à la fois d'original et de très fonctionnel. Mais les agences de l'eau jouent aussi le rôle de caisse de solidarité à plusieurs niveaux : d'une part, entre catégories d'usagers et, d'autre part, entre l'amont et l'aval du bassin, entre l'urbain et le rural, et entre les bassins avec la contribution apportée *via* l'Office français de la biodiversité aux investissements dans les territoires ultra-marins.

#### *1.2.3. L'Office français de la biodiversité (OFB) ou la limite de « l'eau paie l'eau »*

Certes, un certain volume de crédits passe par l'OFB et finance la biodiversité « sèche » ; ce qui pose le débat de la limite du principe de « l'eau paie l'eau ». Au final, sur les 400 millions d'euros qui passent des agences de l'eau vers l'OFB, c'est tout de même 70 millions d'euros qui vont sur les parcs nationaux.

Cependant, une partie des crédits des agences sert bien, à travers l'OFB, à financer des actions relatives à l'eau au-delà des six bassins hexagonaux. C'est le cas en premier lieu au titre de la solidarité interbassins pour les territoires ultra-marins, puisqu'on finance (notamment) des investissements dans le cadre du plan Eau



DOM<sup>62</sup>. Cela a été évoqué notamment lors de la crise de la sécheresse à Mayotte. En ce moment, la Guyane se trouve dans une situation extrêmement critique, comme la Guadeloupe. On a de gros enjeux d'eau dans ces territoires ultra-marins qui sont accompagnés par cette solidarité interurbaine. Ce rôle de caisse de solidarité à quatre niveaux est extrêmement important.

De même, le fait que les agences puissent mener des actions de coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans la limite de 1 % de leurs ressources est quelque chose de très reconnu à l'international.

Enfin, l'on peut ajouter que les agences de l'eau ont mobilisé de toute urgence une aide pour apporter de l'ingénierie en pleine crise à Mayotte, ce qui a été très apprécié.

## **2. Une rebudgétisation de la politique de l'eau ?**

Le modèle actuel repose sur un budget de deux milliards d'euros que l'on sait recouvrer *via* le consentement à payer par les votes des bassins. Mais ce modèle budgétaire attise de nombreuses convoitises. Peut-il être remis en question ?

### **2.1. De nombreuses administrations centrales souhaiteraient utiliser les ressources des agences pour le financement de leurs propres priorités, mais sans considération des prérogatives des instances de bassin**

Le fait que de nombreuses administrations pensent que la ressource de deux milliards d'euros des agences pourrait être utilisée pour financer les opérations de tel ou tel ministère en passant par-dessus les règles de gouvernance pose problème. Cela montre que l'on n'a sans doute pas su bien communiquer sur le fonctionnement des bassins et des instances des agences de l'eau.

### **2.2. Une contestation croissante du financement du « grand cycle » de l'eau par les usagers du service de l'eau potable et de l'assainissement**

En interne, les collègues d'usagers peuvent questionner la mise en œuvre de cette solidarité qui consiste en un découplage entre recettes et dépenses. On observe ainsi une contestation croissante du financement du « grand cycle » de l'eau par les usagers du service de l'eau potable et de l'assainissement. Leur contribution se situe autour de 80 % des rendements des redevances. Il est vrai que ce sont des sujets de discussion qui peuvent générer une tension qualifiée de croissante qui peut fragiliser les perspectives d'augmenter les interventions des agences de l'eau sur le « grand cycle », sur la biodiversité et sur les versements à l'OFB ou en faveur de l'outre-mer.

L'on peut également citer une demande du monde agricole, que l'on juge, à la direction de l'eau et de la biodiversité, quelque peu paradoxale, qui souhaite maîtriser l'usage de la fiscalité sur les agriculteurs alors même qu'ils sont déjà

62 Le plan Eau DOM a été établi par la circulaire interministérielle de 2016 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin. Il vise à accompagner pour 10 ans, à partir de 2016, les collectivités ultramarines dans l'amélioration des services en eau potable et assainissement rendu à leurs usagers.



bénéficiaires nets de la « caisse de solidarité entre usagers » que représentent les agences de l'eau. Actuellement, on a sur les onzièmes programmes un taux de retour moyen, entre ce qui est versé par le monde agricole et ce qui revient au monde agricole, de 1,6 (1,6 euro revient au monde agricole en aides directes lorsqu'il contribue de 1 euro en redevances) avec le plan Eau pour lequel il y a 110 millions d'euros (sur les 475 millions) qui reviennent à des mesures agricoles, alors même que les augmentations sur la redevance pour pollution diffuse sur les prélèvements ne sont pas actées dans la réforme des redevances ; et ce taux de retour ne tient pas compte du coût de traitement des pollutions agricoles.

Actuellement, ce taux de retour augmente et devrait avoisiner les 2,5. Nous sommes sur des discussions potentiellement complexes. Mais l'on peut noter que ce modèle apporte, et il y a un *consensus* sur ce point, plus d'avantages qu'une rebudgétisation ne pourrait le faire.

### **3. La réforme des redevances**

#### **3.1. La réforme du bloc « eau potable-assainissement »**

Sur la réforme des redevances, il est nécessaire d'analyser ce qui relève d'une réforme du bloc « eau potable-assainissement » renforçant le principe du pollueur-payeur, principalement incarné jusqu'à présent par le reversement des primes épuratoires annuelles, d'un montant de 150 millions d'euros annuels, aux services en charge de l'assainissement les plus performants. La Cour des comptes et l'inspection générale des finances prônèrent leur suppression, car elles étaient assimilées à des subventions d'État au fonctionnement des collectivités. Il a donc été décidé d'y mettre fin au terme des onzièmes programmes à la fin de l'année 2024.

#### **3.2. La conduite à rendement constant**

Parallèlement, des travaux ont été conduits sur plusieurs années dans les bassins, dans le cadre du Comité national de l'eau que préside Jean Launay. Ces travaux ont abouti à la réforme des deux principales redevances des agences de l'eau sur les usagers des services d'eau potable et d'assainissement *via* la conduite à rendement constant.

Pour nuancer, notons que l'augmentation des redevances pour financer le plan Eau a finalement rejoint en temporalité la fin du travail sur la réforme des redevances du bloc « eau potable-assainissement ». La conduite à rendement constant a eu cette finalité de renforcer le signal-prix sur la performance des services.

#### **3.3. La redevance sur la consommation d'eau potable, et les redevances pour performance : des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, trois nouvelles redevances se substituent à la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique et à la redevance pour modernisation des réseaux de collecte : la redevance pour consommation d'eau potable, et deux redevances pour performance : performance des réseaux d'eau potable et performance des systèmes d'assainissement collectif, dont le schéma global est le suivant :



- la redevance pour consommation d'eau potable est une taxe de rendement à laquelle sont assujettis les usagers du service eau potable ;
- les deux redevances pour performance : performance des systèmes d'assainissement collectif et performance des réseaux d'eau potable sont des taxes incitatives auxquelles sont assujettis les services d'eau potable et d'assainissement, dont le montant sera calculé selon leurs performances (connaissance patrimoniale, taux de fuite, qualité des projets) et appliqué à partir de 2026.

Ce nouveau dispositif est en train d'être mis en place. Il est important et a demandé des modifications législatives sur les deux dernières années législatives liées aux projets de loi de finances (PLF) 2024 et 2025.

Associé à cette réforme et à ses effets, un outil de pédagogie doit être mis en place auprès des collectivités, des élus et des usagers. Tout cela n'est pas très simple, car cette modulation de la performance va se traduire par des hausses et des baisses. De sorte que nous avons des points de vigilance aujourd'hui sur le rendement attendu de cette réforme, et sur la mobilisation des collectivités qui en sont les principaux acteurs. C'est un défi dont on ne peut pas encore préjuger des résultats, malgré la modélisation qui en a été faite.

#### 3.4. Ce modèle de redevances est-il suffisant par rapport aux besoins ?

Les besoins d'investissement dans la politique publique de l'eau sont tels qu'agir ressemble à un parcours du combattant. C'est, par exemple, le cas en matière d'équipements dans le cadre de la refonte de la directive Eaux résiduaires urbaines (DERU)<sup>63</sup>, récemment révisée et votée, qui oblige à augmenter la performance de l'assainissement pour un certain nombre de collectivités, afin de pouvoir traiter les micropolluants avec des traitements dits « quaternaires »<sup>64</sup> pour :

- l'eau potable, car nous sommes de plus en plus confrontés à des problèmes de potabilité liés à des contaminations en pollution diffuse d'origine agricole, mais aussi industrielle hyper fluorée ;
- l'accompagnement des changements de pratiques, notamment agricoles dans les aires d'alimentation en captage ; et
- la résilience vis-à-vis de la sécheresse et tous les programmes d'interconnexion des réseaux, ainsi que tout ce qui concerne la problématique de la modernisation des réseaux d'eau et la résorption des fuites.

Il faut noter que l'ensemble de ces besoins sont estimés à des dizaines de milliards d'euros ; tandis que le plan Eau, budgété à 475 millions d'euros, n'a pas vocation à répondre à ces besoins, mais seulement à amorcer les investissements sur les situations les plus critiques.

63 La directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires a été adoptée en 1991. Elle avait pour objectif de « protéger l'environnement contre une détérioration due aux rejets des eaux résiduaires de sources urbaines et de certaines industries » (voir : directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, dite « DERU »). En 2024, la directive révisée, dite « DERU2 », étend le champ d'application aux petites agglomérations, couvre davantage de polluants, y compris les micropolluants et contribue à la neutralité énergétique.

64 Traitements qui concernent l'élimination des micropolluants (résidus médicamenteux, hormones, pesticides, cosmétiques, etc.).



Dans ce contexte de besoin accru de financement, le prix de l'eau devient un sujet majeur. L'UNESCO parle ainsi de la *valeur de l'eau* dont chacun doit être conscient, afin de pouvoir développer un effort de sobriété, de stockage et de réutilisation de l'eau de pluie – par exemple pour arroser son jardin –, au risque sinon d'être sanctionné par une forte hausse du prix de l'eau.

Certes, contrairement à l'énergie dont le prix a fortement augmenté pour les ménages et les entreprises, la hausse du prix de l'eau n'est pas encore à l'ordre du jour. Mais il faut cependant se préparer à son augmentation, et ceci dans tous ses composants ; ce qui suppose en amont de sensibiliser les Français pour éviter de se heurter à une non-acceptabilité de cette hausse.

Ensuite, au sujet du financement de la biodiversité et du déséquilibre croissant des recettes du « petit cycle » en faveur du « grand cycle », des travaux et des réflexions sont en cours, afin de trouver des financements alternatifs pour respecter le principe de « l'eau paie l'eau » et ne pas accroître son écart avec le financement de la biodiversité.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup. Cette question de la valeur de l'eau me rappelle le paradoxe de l'eau et du diamant que l'on trouve dans le célèbre ouvrage d'Adam Smith<sup>65</sup> sur la *Richesse des nations* : le diamant vaut très cher alors que son utilité est faible, tandis que l'eau qui est vitale vaut peu. Et l'on retrouve aujourd'hui cette question qui n'est pas que philosophique à travers la problématique du prix de l'eau *versus* la valeur de l'eau.

Avant de céder la parole à M. Murlon, qui nous précisera comment tout cela se vit concrètement sur le terrain, j'ai une question sur les redevances. L'on crée donc trois redevances : l'une sur la consommation d'eau potable, et les deux autres liées à la performance des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif, dont le montant sera fonction de la performance du réseau ; c'est-à-dire que plus le réseau sera performant, et plus le montant sera bas. Mais ces taxes vont être répercutées sur les consommateurs qui n'y sont pour rien. L'on pourrait même ajouter que s'ils ont un réseau peu performant, ils le subissent. De sorte que j'ai du mal à comprendre où est l'élément incitatif : celui qui va être le payeur ultime ne peut pas grand-chose sur les fuites du réseau, même si la planification est bonne ou s'il existe un programme à moyen terme – je cite ici quelques-uns des paramètres qui sont dans la réforme de la loi de finances pour 2024. Le consommateur n'y peut donc pas grand-chose et reste impuissant face à cette situation ; ce qui est assez paradoxal.

---

65 Adam Smith (1723-1790), philosophe et économiste écossais.





---

**Nicolas Murlon**

*Directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse*

L'on peut multiplier les questions. Un élu n'est pas responsable de l'absence d'investissement de ces prédécesseurs ; et les personnes, par leur vote, ont aussi adhéré à une politique et à un engagement d'élu orientant ainsi les actions du conseil municipal.

Au demeurant, les services publics d'eau et d'assainissement qui doivent reverser la redevance aux agences de l'eau versent en fait une contremarque basée sur leur consommation, leur rejet et leur conformité. Ils peuvent répercuter cette redevance auprès du consommateur, ou pas, puisque quand vous êtes sur un tarif social qui offre le premier mètre cube pour des raisons de tarification sociale, la redevance ne s'applique pas. C'est un choix politique que de répartir autrement la contremarque vers les agences de l'eau ; et il existe de nombreuses façons de le présenter.

Il est intéressant de dire que c'est incitatif. Et la performance du réseau de votre commune, ou de votre intercommunalité est quelque chose d'important aujourd'hui qui détermine ce que vous payez, afin de faire de l'eau, par votre action de citoyen, un sujet prioritaire pour vos élus. C'est cela que l'on tente de promouvoir dans nos discours, et qui est assez bien entendu par les responsables des services publics d'eau et d'assainissement, qu'ils soient communaux ou intercommunaux.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

J'aperçois aussi une autre possibilité : si la performance est bonne, la taxe diminue. Et la facturation faite par l'agence de l'eau, au service qui gère, est plus basse. De sorte que le gestionnaire du service qui est un élu peut, de façon ultime, aller voir ses électeurs et leur dire que leur facture diminue grâce à lui ! Dès lors, l'on arrive à trouver le chemin d'une possible « incitativité » des taxes en question. Je souhaitais que l'on puisse préciser ce point d'emblée pour ne pas laisser nos auditeurs insatisfaits sur cet aspect qui n'est pas immédiatement intuitif.

M. Murlon, vous voilà bien parti. À vous la parole.

---

**Nicolas Murlon**

*Directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse*

Merci M. le président. Pour traiter de ce sujet, je m'appuierai sur ma propre expérience. Mais, auparavant, notons qu'un peu plus de soixante départements en France portent le nom de leur rivière. Cela me paraît très important à rappeler, car la politique de l'eau mêle à la fois le juriste, l'ingénieur, l'historien et le géographe. Et être au rendez-vous de l'eau, aujourd'hui, c'est être au rendez-vous de beaucoup d'aspirations de nos concitoyens.



## 1. Une carrière sous le signe de l'eau

### 1.1. Construire une politique régionale de l'eau en Bourgogne

Pour ce qui me concerne, je suis « tombé dans l'eau » dès mon premier poste d'ingénieur du génie rural des eaux et forêt en 2002. À ce moment-là, j'ai été affecté au service de l'eau en région Bourgogne, et mon rôle a consisté à construire une politique régionale de l'eau au moment de l'arrivée de la directive-cadre sur l'eau<sup>66</sup> qui posait un certain nombre de principes.

Hydrologiquement, la région Bourgogne est un territoire passionnant. Elle est composée de trois grands bassins hydrographiques, de taille à peu près équivalente (Rhône-Méditerranée, Loire-Bretagne et Seine-Normandie), avec la Saône et la Loire qui sont deux bassins différents avec la Nièvre qui part vers la Loire ; l'Yonne qui part vers la Seine ; et en côte d'Or les sources de la Seine. Dans ce contexte, l'un des enjeux est de définir une politique publique régionale de l'eau pertinente.

Notons que j'ai quitté le domaine de l'eau pendant une quinzaine d'années pour me consacrer au logement et à la rénovation urbaine principalement dans le département du Val d'Oise, où 40 % du réseau hydrographique est désormais un réseau pluvial en raison de la disparition des cours d'eau.

### 1.2. Sensibiliser sur l'urgence du manque d'eau et sur une politique de l'eau qui touche toutes les politiques publiques

Il y a un peu plus d'un an, j'ai décidé de revenir dans le domaine de l'eau pour diriger l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse.

Toute ma vie j'ai entendu parler de sécheresse ; sans doute parce que je suis né en 1976, année de l'une des plus grosses canicules qu'a connue l'Europe ; et que ma carrière professionnelle a débuté en Bourgogne, en 2003, lors de la plus forte sécheresse que nous ayons connue. Et lorsque j'ai décidé de revenir dans l'administration de l'eau, c'était en 2022, année également marquée par la sécheresse et de fortes catastrophes naturelles<sup>67</sup>.

Certains chiffres illustrent mieux qu'un long discours le changement climatique qui nous frappe. Lorsque j'ai débuté ma carrière, en 1990-2000, l'on consommait en France 35 milliards de m<sup>3</sup> d'eau par an, ce qui représentait 15 % de l'eau transitant par le territoire métropolitain (sur les 229 milliards de m<sup>3</sup> qui passaient sur la France chaque année). Aujourd'hui, l'on consomme en France 18 % de l'eau transitant par le territoire métropolitain, pas parce que nous sommes meilleurs, mais parce qu'à consommation égale transitent par le territoire un peu moins de 200 milliards de m<sup>3</sup> d'eau (moyenne de 2020 et 2021). Ce qui signifie que nous devons faire face à une baisse de la disponibilité en eau annuelle qui peu ou prou équivaut à notre consommation annuelle.

<sup>66</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>67</sup> Voir notamment l'arrêté du 11 juillet 2022 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ; et les deux arrêtés des 22 et 23 juillet 2024 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.



Pour ce qui me concerne, je souhaitais revenir rapidement travailler dans le domaine de l'eau, car je considère qu'il s'agit d'une politique qui touche toutes les autres politiques publiques et, surtout, qu'il y a urgence à agir. C'est donc naturellement que mon choix s'est porté sur les agences de l'eau qui sont un formidable outil d'action.

## **2. Les agences de l'eau**

### **2.1. La nature des agences de l'eau**

Depuis la loi sur l'eau de 1964<sup>68</sup>, l'eau est gérée en France par grands bassins hydrographiques qui correspondent aux territoires des grands fleuves. Il y a ainsi en France six agences de l'eau<sup>69</sup>, établissements publics de l'État, qui sont les opérateurs de la politique de l'eau sur ces grands bassins. Ces agences définissent leur cadre d'action en fonction des spécificités de leur territoire, des orientations nationales ou des engagements européens, et en tenant compte de la stratégie de l'eau (et des milieux aquatiques) élaborée et validée par les « parlements locaux de l'eau » que sont les comités de bassin.

Auparavant, les agences de l'eau s'appelaient les agences de bassin et étaient dotées de l'autonomie financière. Mes prédécesseurs ont ainsi créé les systèmes de redevances dont on fête cette année les soixante ans, comme le rappelait M. Launay. Ils ont créé de toute pièce les laboratoires, les mesures, les compteurs pour prélever les redevances qui, jusqu'au début des années 2000, étaient décidées par les comités de bassin.

À l'époque, l'agence Rhône-Méditerranée Corse (RMC) gérait 300 millions d'euros par an. Aujourd'hui, son budget est le double. Mes prédécesseurs ont dû tout concevoir à ce moment-là pour identifier la redevance, puis obtenir des résultats très importants. Ainsi, sur vingt ans, la charge polluante des collectivités locales a été réduite de 96 % sur le bassin Rhône-Méditerranée Corse, malgré la difficulté toujours pendante à réduire la charge polluante en phosphates.

### **2.2. Les missions des agences de l'eau**

De nombreux changements se sont produits dans les agences, mais les grands principes demeurent. L'autonomie financière n'existe plus, et les dotations ont été remplacées par des impôts et taxes de toute nature soumis au contrôle et à l'encadrement du Parlement depuis la loi « LEMA » de 2006<sup>70</sup>. Celle-ci a transformé les redevances et institué le vote annuel du Parlement sur des plafonds de recettes et de dépenses ; Parlement qui fixe également les grands objectifs et les orientations pour six ans.

68 Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

69 Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée Corse, et Seine-Normandie.

70 Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.



Les agences de l'eau disposent d'un conseil d'administration et exercent leurs missions sous le contrôle du comité de bassin<sup>71</sup>. Le comité de bassin est une entité distincte créée par la loi sur l'eau de 1964 qui rassemble, par grand bassin versant, toutes les parties prenantes (collectivités locales, industriels, agriculteurs, État, consommateurs, ONG, etc.).

Le rôle du comité de bassin est de définir la stratégie de l'eau et des milieux aquatiques du bassin à travers un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui en définit les grandes lignes. Les comités de bassin votent le programme de l'agence de l'eau dans chaque bassin hydrographique et le taux des redevances dans la limite des taux plafonds fixés par la loi. Cette organisation décentralisée permet aux agences de l'eau d'agir pour répondre au mieux aux enjeux propres de chaque territoire.

Les programmes d'intervention sont élaborés sur une période de six ans, et cette durée est d'autant plus importante que nous sommes une politique publique dont les grandes lignes sont données deux ans avant l'élaboration de nos objectifs grâce au travail de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et du ministre.

Pour vous donner un ordre de grandeur, les moyens financiers de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse représentent 3 milliards d'euros d'aides sur six ans, à raison de 4 000 aides distribuées par an, 630 millions d'euros de redevances par an sur six ans ; donc on est plutôt à 3,6 milliards en termes de ressources financières et l'on attribue à peu près 500 millions d'aides annuelles, sachant qu'un euro d'aide d'agence de l'eau permet à peu près 3 euros d'investissement dans les territoires.

### 2.3. Les pratiques et constats importants des agences de l'eau

Le douzième programme des agences de l'eau pour la période 2025-2030 est prévu pour débiter le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Chacune des six agences de l'eau déploie son programme avec les spécificités et les objectifs particuliers du bassin hydrographique qu'elle couvre.

C'est ainsi qu'arrivé en 2024, j'ai pu assister à de nombreux débats et échanges qui ont trait à notre pratique à l'agence de l'eau, et qui me paraissent devoir être signalés.

---

<sup>71</sup> Le comité de bassin est, en France, une instance de concertation qui élabore une politique de gestion de l'eau conciliant les besoins du territoire constitué par une circonscription de bassin avec les orientations nationales.



### 2.3.1. L'eau est une politique publique prioritaire

Rappelons que la loi sur l'eau de 1992<sup>72</sup> a reconnu l'eau comme « *patrimoine commun de la nation* » (article L.210-1 du code de l'environnement)<sup>73</sup>. L'eau est donc placée très haut dans l'agenda politique.

En 2022, un événement est arrivé en même temps que le plan Eau, il s'agit de l'inscription par le Gouvernement de la politique publique de l'eau dans les politiques prioritaires, et donc dans les objectifs de la feuille de route des préfets. Cela me paraît un élément important à signaler. Au point que l'on peut dire qu'il y a eu un avant, et un après la sécheresse de 2022.

À cet égard, notons que les agences de l'eau ont développé un partenariat extrêmement fort avec les préfets de département pour répondre aux attentes des territoires dans le domaine de l'eau.

### 2.3.2. Le financement global de l'eau est mal connu

En France, le financement de l'eau reste mal connu. Et, malgré une étude récente autant qu'inédite du Cercle français de l'eau (CFE)<sup>74</sup>, des incertitudes financières demeurent sur ce que représente réellement l'eau, ses coûts et ses besoins financiers, et le lien que l'eau entretient avec la biodiversité.

Cela, alors même que du point de vue managérial pouvoir parler à la fois d'eau et de biodiversité enrichirait fortement les débats des agences de l'eau, notamment sur le « grand cycle ». D'ailleurs, je m'étonne toujours que la *prévention des inondations*, qui est un sujet majeur, ne soit pas intégrée dans le financement global de l'eau.

On peut toutefois noter que selon l'étude du CFE<sup>75</sup>, sur la période 2013-2022, les dépenses annuelles pour la politique de l'eau se sont élevées en moyenne à 23,4 milliards d'euros par an, dont 92 % ont été allouées au « petit cycle » de l'eau (eau potable, assainissement, pluvial) et 8 % au « grand cycle » (préservation et restauration des milieux aquatiques, gestion des inondations).

72 Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

73 « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. / Le respect des équilibres naturels implique la préservation et, le cas échéant, la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques, qu'ils soient superficiels ou souterrains, dont font partie les zones humides, et des écosystèmes marins, ainsi que de leurs interactions. Ces fonctionnalités sont essentielles à la reconquête de la biodiversité, à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'atténuation de ses effets et participent à la lutte contre les pollutions. À ce titre, les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes marins constituent des éléments essentiels du patrimoine de la Nation. / Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique a le droit d'accéder à l'eau potable, selon les modalités et pour les usages essentiels mentionnés à l'article L. 1321-1 A du code de la santé publique, dans des conditions économiquement acceptables par tous. / Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.* » (article L.210-1 du code de l'environnement).

74 Cercle français de l'eau, *Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine*, ministère de la transition écologique (en partenariat avec AMORCE, l'ANEB et Intercommunalités de France), novembre 2024.

75 *Ibid.*



L'étude du CFE laissant également entrevoir un déficit de financement estimé à 13 milliards d'euros par an.

### *2.3.3. L'agence de l'eau connaît une gestion accélérée de ses crédits*

L'agence de l'eau que je dirige gère 500 millions d'euros d'aides annuelles, mais ne dispose que d'un à deux mois de trésorerie selon les périodes ; tandis que les restes à charge (engagements juridiques des années antérieures non soldés) représentent deux années de budget, soit un milliard d'euros. Si je mets en regard de cela mon budget annuel, cela signifie que l'argent qui transite brièvement chez moi est vite mobilisé sur des projets.

Actuellement, des crédits ont été ouverts pour résoudre des problématiques de fuites dans les réseaux, saturant immédiatement le montant des crédits disponibles. Par ailleurs, et depuis quelques années, on s'est lancé dans le traitement de l'eau pluviale à la parcelle pour permettre à l'eau de mieux s'infiltrer dans les terrains communaux. En trois ans, notre budget a doublé et, aujourd'hui, si je me projette sur l'année prochaine, mon budget annuel devra être deux fois supérieur à celui d'il y a deux ans. Il faut rappeler que nous traitons de sujets qui trouvent tout de suite leur public, et que, dans ce contexte, la rapidité de mobilisation et de consommation des crédits est considérable.

Par contraste, on peut noter que lorsque je travaillais dans d'autres politiques publiques d'aménagement du territoire, j'avais des restes à payer qui s'étaient étalés sur huit à dix ans. Certes, actuellement j'ai encore quelques territoires avec des restes à payer sur quatre ans, mais au global 90 % des restes à payer sont soldés. Cela méritait d'être précisé.-

### *2.3.4. Les usagers ne sont pas égaux devant le prix de l'eau*

Une autre source d'étonnement est le prix de l'eau qui présente de grandes disparités avec des communes qui sont à 80 centimes d'euros du m<sup>3</sup> et qui précisent que ce prix ne peut pas augmenter, des communes qui sont à 8 euros le m<sup>3</sup>, et des territoires en moyenne à 5,50 euros le m<sup>3</sup> ; tandis que le prix moyen en France métropolitaine est à 4,50 euros le m<sup>3</sup>.

Pour ce qui nous concerne, le bassin Rhône-Méditerranée Corse (RMC) est à 4 euros le m<sup>3</sup> (eau potable et assainissement). Je précise que nous bénéficions de la montagne et donc d'une disponibilité en eau très supérieure à celle des autres bassins qui ne peuvent pas compter sur le château d'eau de la montagne. Mais, quoi qu'il en soit, ce rapport de 1 à 8 entre ceux qui paient le moins et ceux qui paient le plus reste problématique.

### *2.3.5. Les agences de l'eau ne financent pas entièrement la politique de l'eau*

Je souhaiterais également combattre une idée reçue qui voudrait que les agences de l'eau financent à elles seules la politique de l'eau. En réalité, les agences de l'eau ne représentent qu'une petite partie du financement de la politique de l'eau, s'occupant surtout de la solidarité entre territoires et entre usagers.



Pour donner un ordre de grandeur, les six agences de l'eau, avec 2,4 milliards d'euros de dépenses annuelles, représentent 10 % des dépenses de la politique de l'eau. Il s'agit là d'un rapport de 1 à 10 que je retrouve dans mes redevances domestiques où nous sommes à 45 centimes du m<sup>3</sup> d'eau face à un prix moyen en France de 4,50 euros le m<sup>3</sup>. Dans ce contexte, il apparaît que nous sommes davantage dans une approche de mutuelle solidaire et que l'essentiel du financement de l'eau est assuré ailleurs.

Mais ce système de solidarité pourrait rencontrer des difficultés aux niveaux inter-usagers et interterritorial, selon l'appréciation des choix politiques qui sont faits. Je rappelle que les collectivités représentent 75 % de mon budget, les industriels entre 15 et 20 %, et les agriculteurs 5 %. Et il faut être conscient que l'on touche ici aux limites des consentement à payer en termes de redevances et d'adhésion à un système. Cela doit également alimenter nos débats.

### **3. L'importance de la solidarité inter-usagers et interterritoriale**

La question de l'eau est aujourd'hui centrale. Les sécheresses répétées, les inondations fréquentes et le *stress* hydrique généralisé placent l'eau au cœur des préoccupations publiques et politiques.

Dans ce contexte, il était fondamental que le Président de la République et le Gouvernement s'engagent au travers d'un plan Eau en précisant qu'il s'agit d'un sujet collectif qui concerne la vie dans nos territoires, la vie de nos économies. C'est une aide puissante pour faire avancer nos débats.

À travers la direction de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse, je gère deux bassins par l'intermédiaire d'une seule agence<sup>76</sup>. Aujourd'hui, la solidarité territoriale est organisée pour ces deux bassins entre la Corse et Rhône-Méditerranée et n'est possible que parce qu'il existe un seul conseil d'administration qui gère le budget global de l'agence Rhône-Méditerranée Corse.

Or, politiquement, la Corse souhaiterait disposer d'une plus grande maîtrise des décisions la concernant. Mais cela pose la question du maintien de l'exercice de solidarité territorial entre le bassin corse et le bassin Rhône-Méditerranée. Cette solidarité s'appuie justement sur l'existence d'un conseil d'administration unique.

Bien sûr, il y a beaucoup de départements qui souhaiteraient comparer combien ils paient de redevances par rapport à ceux qui perçoivent des aides. Et ceux qui paient davantage sont en général les territoires les plus peuplés. Mais entrer dans cette logique pourrait disloquer cette solidarité dont ont besoin les territoires les plus fragiles.

---

<sup>76</sup> Le territoire de compétence de l'agence s'étend, d'une part, sur l'ensemble du bassin versant français de la Méditerranée, appelé bassin Rhône-Méditerranée (bassin hydrographique Saône-Rhône, fleuves côtiers du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et littoral méditerranéen) et, d'autre part, sur le bassin ou territoire Corse, d'où son nom de Rhône-Méditerranée Corse.



## Conclusion

Je voudrais conclure en évoquant une perspective qui m'interroge. Un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), devenu en 2022 l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), a recommandé de rendre les redevances plus incitatives<sup>77</sup>.

La loi de finances 2024 a rendu les redevances plus incitatives à un moment où nos besoins de financement sont devenus plus importants. Mais cela continue. De sorte que je vais devoir expliquer à des acteurs économiques qui sont de bons élèves que grâce à leurs contributions la situation s'est certes améliorée, mais qu'ils vont néanmoins devoir payer davantage en raison d'une hausse des taux.

D'un point de vue économique, j'adhère totalement au modèle d'agence qui est celui de l'« usager-payeur subventionné » – terme que je préfère à celui de « pollueur-payeur » –, car il s'agit d'un modèle qui a montré sa pertinence et sa capacité à générer de l'adhésion, du projet, et à obtenir des résultats. C'est pourquoi une bonne politique publique de l'eau ne devrait pas tirer ainsi sur une corde déjà très tendue.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup M. le directeur général. Visiblement, la loi de 1964 fait *consensus*. Personne ne la remet en cause. Mais ma question reste intacte : où sont les « rebudgétiseurs » ? On a compris qu'ils n'étaient pas à la direction de l'eau. M. le président Launay, pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

---

**Jean Launay**

*Président du Comité national de l'eau, ancien député du Lot  
et ancien maire de Bretenoux*

Certainement, et pour cela je vais prendre comme angle d'approche le projet de loi de finances 2025.

### ***Une volonté de prélever les ressources des agences de l'eau***

Dans le projet de loi de finances 2025, le Gouvernement a fait des amendements qui prévoyaient un prélèvement sur les ressources des agences de l'eau de 130 millions d'euros. Au nom de quoi ?

Si la loi de 1964 repose sur l'un des principes fondateurs « L'eau paie l'eau », il nous faut préciser que certes, depuis lors, l'eau paie l'eau, mais l'eau paie aussi et largement la biodiversité. Je vais prendre comme exemple l'agence de l'eau Adour-Garonne, qui est l'une des six agences françaises du territoire métropolitain, dont je suis administrateur. Celle-ci possède un budget prévisionnel annuel de

---

<sup>77</sup> IGF, CGEDD, *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, rapport, avril 2018.





332 millions d'euros, dont 218 millions d'euros sont affectés au « grand cycle », et 105 millions d'euros au « petit cycle ». Par ailleurs, notons qu'il y a déjà eu un basculement dans le onzième (voire le dixième) programme sur le fait que les politiques d'intervention des agences financent beaucoup plus les sujets liés au « grand cycle » qu'au « petit cycle ».

Pourtant les deux cycles donnent du travail. Donc incontestablement « l'eau paie l'eau », mais aussi la biodiversité et même beaucoup d'autres choses pour assurer le bon état des milieux aquatiques. Ce qui me semble tout à fait normal. D'ailleurs, je suis toujours quelque peu affligé de constater qu'à l'heure actuelle plus personne ne veut rien payer, car en ce cas comment organiser les redistributions sur la base du principe de solidarité territoriale, notamment avec l'outre-mer, ou, demain peut-être, avec la Corse si celle-ci devait se gérer seule, si l'on ne met pas en place des mécanismes de considération, de partage et de redistribution ?

### ***Des situations inégales au sein des agences qui poussent à passer de la politique locale à la politique nationale***

Je reviens au projet de loi de finances 2025 pour dire que cette volonté du Gouvernement de chercher à prélever une partie des ressources de la trésorerie des agences, s'agissant de leur fonds de roulement, est un très mauvais signal envoyé à tous les professionnels du secteur de l'eau. Certes, cette façon d'agir n'est pas nouvelle, mais elle représente tout ce contre quoi j'ai lutté durant les dix-neuf ans de ma vie parlementaire où, à chaque fois, je suis monté à la tribune pour condamner ce type de prélèvement qui constitue une atteinte à l'un des principes fondateurs de la loi de 1964.

C'est non seulement un mauvais signal, mais c'est aussi le début d'une mauvaise politique qui consiste à essayer de reprendre la main sur la politique publique de l'eau à travers une politique nationale. Dans ce contexte, je pense que dans une France décentralisée, déconcentrée, il faut faire confiance à ceux qui portent les politiques locales, et articuler les débats avec eux.

### ***Le prix de l'eau, tributaire du dérèglement climatique ?***

Je profite de cette question pour évoquer le prix de l'eau. En effet, le prix de l'eau est considéré, notamment par les ménages, comme étant toujours trop élevé. Aussi, pour relativiser son coût, j'invite tout un chacun à comparer son budget eau avec son budget... téléphonie. Cela permettra de relativiser cette légitime interrogation.

Par ailleurs, je n'ignore pas, en tant qu'ancien élu local ayant exercé durant vingt-cinq ans, qu'en matière de gestion de l'eau de nombreux collègues maires se font un point d'honneur de privilégier dans leur programme électoral le maintien d'un prix de l'eau très bas.

À l'époque, c'était un élément de la réussite de leur mandat. Mais, aujourd'hui, avec l'impact du dérèglement climatique caractérisé par trop ou pas assez d'eau, les défis à résoudre les obligent à trouver d'autres sources de financements pour les nouvelles politiques publiques de l'eau dans les territoires. C'est une obligation,



car le prix de l'eau va mécaniquement augmenter en raison de la prise en compte du réchauffement climatique et de ses conséquences sur la ressource en eau. C'est pourquoi, pour affronter ce défi nouveau, nous devons nous adapter à la fois en termes de moyens financiers et de moyens pour les réviser, les corriger afin d'avoir le meilleur rapport coût/efficacité possible, ce qui est l'objectif principal de toute action publique.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Une autre question a surgi dans nos débats : celle de l'agriculture dont on connaît la situation très difficile. Aujourd'hui, si j'ai bien compris, au moment où la réforme des redevances a été conçue, il n'était pas exclu d'augmenter la contribution des agriculteurs, que ce soit au titre des redevances pour pollution ou au titre des prélèvements. Mais, par la suite, cet aspect des choses a été stoppé. Et, au moment du vote de la réforme, l'on est resté sur une situation quasi constante pour l'agriculture, étant entendu que côté dépenses des agences celles-ci accepteraient l'augmentation de leur effort financier en faveur de l'agriculture. Est-ce que je me trompe en ayant compris cela ou les choses sont-elles un peu plus compliquées ?

---

**Marie-Laure Métayer**

*Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité  
au ministère de la transition écologique*

Dans la réalité, les choses sont en effet un peu plus complexes. Aussi, je me dois de préciser que dans le dispositif des redevances des agences de l'eau, existe un certain nombre de redevances dont les taux sont exclusivement votés au niveau des bassins, et un certain nombre de redevances qui dépendent uniquement de ce qui est prévu dans la loi de finances encadrée au niveau national. C'est ce que l'on a appelé la « part État » ou la « part bassin » de l'évolution des rendements des redevances pour pouvoir financer le plan Eau.

Pour résumer : le projet de loi de finances encadre les dispositifs des redevances des agences de l'eau. En 2023, on a sept redevances perçues par les agences de l'eau initiées par le projet de loi de finances, lequel fixe pour chacune d'entre elles leur *processus* de calcul et leur cadrage.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Cet encadrement est fixé par la loi, et la loi de finances n'y revient pas chaque année. On est bien d'accord ?



---

**Marie-Laure Métayer**

*Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité  
au ministère de la transition écologique*

En effet, car c'est la directive-cadre européenne sur l'eau, publiée en 2000 et transcrite en droit français par la loi du 21 avril 2004, qui définit un certain nombre de choses ; ensuite, on a une subsidiarité au niveau des bassins permettant de voter des taux sur un certain nombre de redevances.

Une redevance échappe à ce principe : la redevance pour pollution diffuse, dont les taux sont fixés exclusivement au niveau national par la loi de finances, sans modulation au niveau des bassins.

Dans le schéma qui permettait d'augmenter les redevances pour financer, à hauteur de 475 millions d'euros annuels supplémentaires, le plan Eau, un certain nombre de principes avaient été présentés dont, notamment, l'obligation pour chaque usager de prendre sa part au financement supplémentaire du plan Eau. Dans ce contexte, l'on devait également essayer de rechercher un principe d'équité et de réduction des écarts entre ce que paient et ce que reçoivent les usagers, qui paient plus qu'ils ne reçoivent des agences de l'eau. Ces principes avaient conduit à un schéma espéré qui permettait d'augmenter chacun des blocs de ces redevances, dont le bloc eau potable-assainissement, le bloc pollution diffuse, le bloc prélèvement des secteurs économiques, et tout ce qui était également redevance protection du milieu aquatique.

À ce stade, en dehors de la réforme structurelle à « iso-rendement »<sup>78</sup> qui est totalement bouclée, la partie qui consistait à augmenter les différentes redevances ne l'est pas, notamment parce que le volet augmentation de la redevance pour pollution diffuse, visée au PLF 2024, a été mis en suspens.

En revanche, dans les bassins, un certain nombre de votes ont déjà eu lieu qui ont permis d'augmenter dans certains d'entre eux la redevance prélèvement pour le monde agricole. Cela a été rendu possible car la redevance prélèvement est cadrée par le PLF qui, s'il donne des plafonds et des planchers, laisse à chaque bassin la possibilité de moduler ses taux. Mais, au final, le chemin n'est pas complètement abouti.

---

**Jean Launay**

*Président du Comité national de l'eau, ancien député du Lot  
et ancien maire de Bretenoux*

Dans ce contexte, je pense qu'il faut aussi prendre en compte le fait que la crise agricole a retardé les débats dans la loi d'orientation agricole d'un certain nombre de choses, et que la relative instabilité politique de la France ne permet sans doute pas d'avancer à la vitesse souhaitée.

---

<sup>78</sup> Test de rendement contrôlé selon certaines normes ISO.



Notons en outre que ces débats sont souvent animés au niveau des agences de l'eau. On a cherché, en bâtissant les douzièmes programmes, à s'adosser à ce que j'appelle un pacte de confiance entre les différentes catégories d'utilisateurs. L'idée était d'encourager les agriculteurs à augmenter leur part contributive en leur promettant un quadruple retour sur investissements.

Je ne sais pas quel est le pourcentage au niveau de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, mais je pense que peu ou prou tous les bassins sont placés à la même enseigne, c'est pourquoi toute mise en cause des moyens des agences et toute attaque sur leur trésorerie remettent en cause le pacte de confiance bâti avec patience dans les *processus* d'élaboration des douzièmes programmes.

D'autre part, notons que la redevance « pollution diffuse » est aussi liée au plan Écophyto<sup>79</sup>. J'ai entendu avec satisfaction la ministre de la transition écologique dire que l'un de ses premiers sujets serait le plan d'alimentation des captages. Je pense que sur ce sujet un effort important reste à faire, notamment pour mobiliser les départements qui généralement portent une politique de définition de captage prioritaire, mais c'est loin d'être systématiquement le cas.

Enfin, quand on parle de gestion quantitative de l'eau, il faut aussi y associer l'aspect qualitatif. La protection des captages est primordiale. Nos concitoyens qui réclament une eau de qualité, et elle l'est à la sortie du robinet – en outre à un prix défiant toute concurrence par rapport à l'eau en bouteille<sup>80</sup> – ne s'accommoderaient pas d'avoir des doutes sur la qualité de l'eau consommée, ni que chaque pollueur potentiel n'accomplisse pas les efforts proportionnés et nécessaires à l'équilibre des redevances. C'est pourquoi l'acceptation sociale du prix de l'eau passe aussi par un rééquilibrage en cours de ces redevances, y compris avec le monde agricole. Des efforts sont faits à ce sujet.

---

### **Inès-Claire Mercereau**

*Présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes*

Je voudrais évoquer le sujet soulevé par M. Mourlon sur la prévention des inondations et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). M. Mourlon, que pouvez-vous offrir à votre parlement de l'eau local et comment pensez-vous qu'il réagirait à votre proposition de service ?

---

### **Nicolas Mourlon**

*Directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse*

J'ai dit que la consolidation du financement de la politique de l'eau méritait de prendre en compte la prévention des inondations.

---

<sup>79</sup> Depuis 2008, les plans Écophyto visent à réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, en zones agricoles et non agricoles.

<sup>80</sup> Rappelons qu'un litre d'eau en bouteille coûte de 100 à 400 fois plus cher qu'un litre d'eau du robinet (source : Eau de Garonne).



En septembre 2002, des pluies intenses s'abattent sur le Gard et ces inondations font 22 morts. La ministre de l'écologie et du développement durable de l'époque se rend sur place. Des dysfonctionnements sont constatés et des réflexions sont lancées qui aboutiront à plusieurs réformes comme la création du service de prévision des crues. Il y a aussi ce qu'on a appelé à l'époque la théorie du « ralentissement dynamique » consistant à vouloir arrêter de mettre les crues dans des couloirs, sauf dans les endroits qu'il faut protéger impérativement. Mais l'une des difficultés actuelles est que l'on a affaire à des volumes d'eau qui arrivent en plus grande quantité qu'avant et que, pour pouvoir dissiper l'énergie liée à ce volume d'eau, il vaut mieux que la rivière dispose de l'ensemble de son espace de liberté et qu'elle puisse s'étendre totalement.

Si vous sortez de Paris par le Val d'Oise et que vous vous rendez vers la plaine des Andelys, vous pouvez contempler l'espace de liberté de la Seine à la fin de l'ère glaciaire : il est considérable. On n'en est pas tout à fait là, mais en tous cas l'espace de liberté d'un cours d'eau peut (doit) être très grand. De même, si vous passez dans le Beaujolais, au-dessus de la Saône, pendant une période de crue, la Saône à ce moment-là a un air de Mississippi à qui il faut offrir la capacité à s'épandre sur son espace.

Toutes ces évidences naturelles ont été affirmées il y a plus de vingt ans. Mais, à l'époque, on prêchait dans le désert. C'est d'autant plus regrettable qu'il y avait moins de constructions et que cela aurait coûté moins cher à mettre en place, plutôt que d'être obligés aujourd'hui de construire des digues de plus en plus hautes. Mais je comprends que ce soient des choix politiques compliqués à faire.

Actuellement, l'on a mis en place dans les communes, notamment au sujet des traitements des eaux pluviales et des inondations locales, toute une pratique de recul stratégique pour redonner à la rivière son espace de liberté, et faire revenir de la biodiversité et des promeneurs ; ceci pour faire en sorte que l'utilité sociale de la rivière redevienne importante. Ainsi a-t-on, par le biais de la qualité de l'eau, mais surtout du traitement du fonctionnement du système d'assainissement et de la biodiversité, reconstitué la continuité écologique. Et au final de nombreuses communes ont redonné cette espèce de liberté aux cours d'eau.

Pour prendre un exemple, j'ai été sur l'Agly, rivière connue pour être à sec depuis deux ans dans les Pyrénées orientales. À certains endroits serpente un tout petit filet d'eau, ou pas de filet d'eau du tout, puis l'on a un espace un peu plus large qui est le lit moyen, et enfin une énorme étendue autour qui est son lit majeur. Vous savez que la situation actuelle est qu'elle est en sécheresse, mais s'il y a un retour des inondations dévastatrices d'octobre 1940, épisode connu sous le nom de l'Aiguat de 1940, à ce moment-là, vous avez besoin de tout l'espace du fleuve.

Pourtant, à un moment, ces deux politiques finissent par mettre en œuvre des outils communs sans pour autant avoir le même objectif. Dans la consolidation du budget, une question pourrait intéresser le législateur et le comité de bassin : est-ce que ce constat doit conduire à ce que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les outils finissent par se rejoindre ? Je laisse la



réponse au législateur. Mais je peux déjà vous annoncer qu'une consultation du public est en préparation pour la fin du mois de novembre 2024 sur les deux sujets distincts que sont, d'une part, les inondations, et d'autre part les SDAGE.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Les agences de l'eau sont très rarement maîtresses d'ouvrage. Comment agissez-vous en lien avec d'autres entités ?

---

**Nicolas Mourlon**

*Directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse*

Nous sommes essentiellement financeurs. Après, nous sommes surtout maîtres d'ouvrage des réseaux de qualité et de surveillance.

À mes débuts, nous disposions d'un budget de l'eau au niveau national et, en tant que service de l'État, je distribuais de l'eau. Puis, dans les années 2003-2005, il y a eu ce que l'on a appelé le « décroisement des aides », c'est-à-dire l'arrêt des aides à l'eau pour l'État<sup>81</sup>. C'est la raison pour laquelle les agences de l'eau ont aujourd'hui des taux de subvention jusqu'à 70 ou 80 % sur certaines opérations, notamment concernant le « grand cycle » où l'on sature le plan de financement sur les actions qui visent à traiter le pluvial et qui ont des effets sur la prévention des inondations. C'est cela que je souhaitais préciser précédemment. Et ajouter que si l'on va jusqu'au bout de cette logique, des aspects (du cycle de l'eau) pourraient être consolidés ensemble.

---

**Marie-Laure Métayer**

*Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité  
au ministère de la transition écologique*

Je souhaiterais revenir sur le sujet de l'articulation entre la directive-cadre sur l'eau<sup>82</sup> et la directive-cadre inondation<sup>83</sup>, car des réflexions sont en cours sur la révision concomitante de ces deux directives pour mieux les faire converger.

Il doit être noté que toutes les actions qui sont en faveur du « grand cycle » de l'eau et des interventions des agences de l'eau, notamment sur la préservation

---

81 Ce décroisement a été opéré en deux temps : au 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'agence s'est substituée à l'État pour sa part de financement dans les nouveaux contrats. L'État continuant à apporter les aides prévues dans les contrats en cours d'exécution ayant fait l'objet d'un agrément définitif avant cette date ; et au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le décroisement est étendu aux contrats en cours d'exécution.

82 Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (voir : loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE).

83 Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (transposée dans la loi portant engagement nationale pour l'environnement du 13 juillet 2010 et dans le décret n° 2011-227 du 2 mars 2011, relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation).



des zones humides et le reméandrage des cours d'eau<sup>84</sup>, ont un impact sur la santé écosystémique et sur la prévention des inondations. Il ne faut donc pas qu'il y ait d'ambiguïté là-dessus.

En outre, signalons que fin 2023 début 2024, lors des pluies diluviennes qui ont provoqué des inondations dans le Pas-de-Calais, l'agence de l'eau Artois-Picardie a été sollicitée à hauteur de 24 millions d'euros pour financer des réparations post-inondation et des actions de moyen terme sur la restauration de la santé écosystémique, afin d'accroître la résilience des territoires et de pouvoir mieux prévenir les phénomènes d'inondation. Notons que nous sommes là sur des outils qui s'articulent les uns avec les autres.

Bien sûr, il existe le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit fonds « Barnier »<sup>85</sup> qui joue son rôle ; les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) ; les plans de gestion du risque inondation (PGRI) ; etc. Mais cela n'empêche pas les agences de l'eau d'intervenir. Leurs missions sont en effet prévues par le code de l'environnement qui leur confie la mise en œuvre des SDAG, eux-mêmes déclinaison de la directive-cadre sur l'eau dont la finalité est l'état des masses d'eau et des écosystèmes. Les missions des agences de l'eau sont bien de mettre en œuvre les SDAG en favorisant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues, et le développement durable des activités économiques. C'est pourquoi il ne faut pas cloisonner ces différents sujets.

Enfin, je terminerai par évoquer brièvement la redevance pour pollution diffuse avec quelques chiffres. Sur les 2,2 milliards annuels de redevance des agences de l'eau, la redevance pour pollution diffuse se monte à quelques 180 millions d'euros ; et comme cela porte sur les ventes de produits phytosanitaires, cela dépend des années de consommation et de vente desdits produits. Une augmentation de la redevance de 37 millions a été visée, et des discussions sont en cours à ce sujet. La modalité de calcul de cette redevance se base sur une assiette constituée des substances dangereuses dotées chacune d'un taux lié à sa toxicité (perturbateur endocrinien, cancérigène, mutagène, etc.). Or pour pouvoir atteindre les 37 millions d'euros supplémentaires, les discussions étaient de jouer soit sur l'assiette en élargissant le nombre de substances taxées, soit sur les taux, ou soit sur les deux : assiette et taux.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Y a-t-il eu des problèmes liés au droit communautaire ?

---

84 Technique consistant à remettre le cours d'eau dans ses anciens méandres, ou à créer un nouveau tracé pour redonner au cours d'eau une morphologie sinueuse se rapprochant de son style fluvial naturel.

85 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier ».



---

**Marie-Laure Métayer**

*Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité  
au ministère de la transition écologique*

Cela ne pose pas de problème vis-à-vis du droit communautaire, sachant en outre que d'autres États ont ce genre de dispositif. Par ailleurs, le système « pollueur-payeur » est bien repris par l'Union européenne et va prioritairement se renforcer. La nouvelle commission européenne va mener des travaux en ce sens.

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup de ces précisions. Nous passons aux questions du public.





# Échanges avec la salle

---

## Question du public

*En 2015, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a édité une brochure qui fait le point sur les enjeux liés aux sols et à leur gestion, et sur les actions possibles à mettre en œuvre par chaque acteur – administrations, collectivités, aménageurs territoriaux, entreprises et monde agricole – pour leur préservation et l'amélioration de leurs qualités<sup>86</sup>. Cette étude met en avant le fait qu'un sol qui n'a plus de vie (c'est-à-dire qui n'a plus de vers de terre ou de lombrics) perd 90 % de sa capacité à absorber l'eau. De sorte que si cent litres tombent sur une telle surface, seuls dix litres sont absorbés, ce qui aggrave les problèmes d'érosion des sols, d'inondation et de coulées de boue, comme nous l'avons vécu l'an dernier dans le Pas-de-Calais.*

*Dans ce contexte, comment anticiper de tels phénomènes qui sont les conséquences de certaines pratiques agricoles ? Comment aider au maintien de l'élevage et/ou des prairies en train de disparaître au profit des cultures industrielles comme, par exemple, la pomme de terre ? Comment établir un bilan de nos besoins en la matière, et se donner les moyens de traiter les dysfonctionnements les plus criants ?*

---

## Philippe Josse

*Je rebondis sur cette question qui est très intéressante. Vous évoquez de potentielles régulations qui ne sont pas financières. Cela rejoint mes propos introductifs. On est dans le domaine des instruments de la politique qui ne mobilisent pas nécessairement d'argent public, mais qui peuvent avoir trait à des réglementations et/ou des interdictions. Sachant néanmoins qu'il y a toujours de l'argent public qui intervient indirectement parce qu'il faut dédommager les personnes, et les aider à changer de pratiques culturelles ce qui, en quelque sorte, est un effet de second tour.*

---

## Question du public

*Le prix de l'eau varie très fortement d'un territoire à l'autre entre 0,8 et 8 euros le m<sup>3</sup>, car le principe de « l'eau paie l'eau » s'établit à l'échelle de chaque autorité de gestion de l'eau. Comment résoudre ce premier problème d'équité ? Ensuite, au sein d'un territoire donné, tous les usagers, quels que soient leurs revenus, payent le même prix du m<sup>3</sup> d'eau (ou le même niveau d'abonnement). Dans ce contexte, pourquoi ne pas mettre en place des tarifications différenciées selon les ressources des usagers, à l'instar de ce qui se fait, par exemple, pour*

---

86 ADEME, *Les sols portent notre avenir*, éd. ADEME, coll. Clés pour agir, Paris, 2015.



*les cantines scolaires ? Comment répondre à ce double besoin d'équité que ne résolvent pas les règles de paiements instaurées par la loi sur l'eau ?*

---

### *Question du public*

*J'ai entendu parler des redevances qui tiennent compte de la performance et/ou de la solidarité territoriale. Mais qu'en est-il des zones rurales qui ont un long linéaire à entretenir et peu d'habitants pour le financer ?*

---

### *Marie-Laure Métayer*

*Ces questions renvoient aux propos évoqués précédemment sur l'inégalité territoriale et les différences de prix, et sont en lien avec le sujet de la valeur du prix de l'eau et de son acceptabilité. Dans son intervention, le président Launay rappelait que les personnes acceptent de payer beaucoup plus pour leur téléphonie que pour l'eau. Je pense qu'il y a là une incompréhension de ce qu'est réellement une facture d'eau. D'ailleurs, beaucoup d'occupants de logements collectifs ne reçoivent jamais de facture d'eau, dont le coût est noyé dans les charges générales.*

*De sorte que nous avons là un premier défi à relever qui est celui de l'explication du coût de l'eau. Pour beaucoup de Français, l'eau est un élément naturel dont le paiement ne va pas de soi. Autrement dit, l'eau ne devrait rien coûter, ou très peu. Je pense qu'il y a là un vrai sujet de pédagogie et d'information sur ce que contient une facture d'eau.*

*En vérité, on ne paye pas la ressource eau, mais on paie les infrastructures pour l'adduction d'eau, pour son traitement. Cela devrait être compréhensible pour une majorité de la population qui est consciente, par exemple, que produire de l'énergie a un coût ; de même qu'acheter un téléphone suppose de forts investissements technologiques préalables. C'est pourquoi nous avons une responsabilité collective sur ce premier élément pour faire une éducation de cette fameuse valeur de l'eau.*

*Ensuite, ces inégalités territoriales ne sont pas toutes forcément négatives, car les besoins de financement pour la modernisation des réseaux, l'assainissement, l'accompagnement des acteurs et les changements de pratiques ont un coût plus ou moins important selon la topographie des lieux, et se planifient de façon différente selon les territoires.*

*À ce sujet, on notera qu'il existe une mission d'inspection, en lien avec la Commission européenne, qui suit l'usage des fonds européens et le fait que les collectivités locales disposent bien d'un programme d'investissement et d'une planification de l'entretien de leurs réseaux d'eau et de leur système d'assainissement, sachant que de nombreuses collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement n'ont pas de programme pluriannuel de planification pour leurs investissements. Tout cela s'intègre aussi dans le prix*



*de l'eau. C'est pourquoi, sans refaire le débat du transfert des compétences eau et assainissement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>87</sup>, pour pouvoir assumer ces investissements dont on a beaucoup parlé et qui vont fortement augmenter dans les prochaines années, proposer un prix de l'eau trop bas peut renvoyer à des difficultés structurelles au sein d'une collectivité locale.*

*Pour avoir un ordre de grandeur en tête sur le volet redevances des agences de l'eau, on notera que les usagers de l'eau potable représentent quelques 80 % des 2,2 milliards d'euros de redevances.*

*Je ne reviens pas sur le volet agricole, car la ministre s'est exprimée hier soir, 12 novembre 2024, au Sénat, lors du débat sur le thème « Gestion de l'eau : bilan de l'été 2024 et perspective pour mieux gérer la ressource », et place le sujet de la protection des captages dans ses priorités<sup>88</sup>. Dans cette optique, nous aurons beaucoup de travaux à mener ensemble avec les collectivités et le monde agricole pour œuvrer sur une stratégie performante pour protéger ces captages de pollutions diffuses. C'est un sujet important, notamment depuis le Grenelle de l'environnement et les conférences environnementales pour la transition écologique qui ont impulsé une action forte de protection des 500, puis 1 000 captages les plus menacés en France par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et les produits phytopharmaceutiques. Malheureusement, le bilan n'est pas encore positif. Il faut donc que nous arrivions à être beaucoup plus efficaces collectivement.*

*Pour terminer, je souhaiterais préciser que les agences de l'eau assurent de nombreux financements au sein du monde agricole<sup>89</sup>, s'agissant notamment du « deuxième pilier » de la politique agricole commune (PAC) consacré au développement rural, avec les aides relatives à la conversion au bio, et tout ce qui est aussi financement des mesures agro-environnementales contractuelles (MAEC). Pour cette programmation-là, les agences de l'eau prennent 70 millions d'euros supplémentaires par an par rapport aux onzièmes programmes. Tout cela va dans le bon sens puisque l'on est sur un sujet d'accompagnement des modifications des politiques agricoles pour éviter les pollutions diffuses.*

87 Récemment, la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » est la quatrième loi à modifier la loi « NOTRe » du 7 août 2015 concernant le transfert des compétences « eau » et « assainissement » dont elle prévoyait la généralisation à l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre. Par ladite loi du 11 avril 2025, le législateur a décidé d'un changement d'orientation en revenant sur le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes qui devait intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2026. À noter que cette loi prévoit également deux nouveaux assouplissements pour les communes continuant d'exercer les compétences « eau » et « assainissement ».

88 Voir sur le site Internet du Sénat : *compte rendu intégral des débats*, séance du 12 novembre 2024 (<https://www.senat.fr/seances/s202411/s20241112/s20241112005.html>).

89 Selon un rapport du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) rattaché au Premier ministre, lorsque les agences de l'eau prélèvent 1 € à l'agriculture, elles lui en redistribuent 1,70 € (rapport du SGPE, *La planification écologique dans l'agriculture - Enjeux liés aux produits phytopharmaceutiques*, juillet 2024).



---

*Philippe Josse*

*Qu'en est-il de la problématique des solidarités avec les territoires ruraux ?*

---

*Nicolas Mourlon*

*Sur les différences de prix, il faut regarder à la fois le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales puisque c'est la concomitance des deux qui précise qu'il existe un budget séparé de l'eau et un budget des collectivités. Et le code de l'environnement dira que les usages de l'eau sont financés par ceux qui en ont l'usage selon le principe de « l'eau paie l'eau », principe de recouvrement des coûts qui est inscrit dans la directive-cadre sur l'eau.*

*Ce que je constate, en travaillant avec mes équipes dans les territoires, est que c'est bien l'équilibre économique du service public de l'eau et de l'assainissement qui détermine le tarif, et que l'équilibre économique du service public d'eau et d'assainissement intègre plus ou moins bien le temps long. C'est-à-dire que si vous avez un service public d'eau et d'assainissement qui intègre essentiellement quelle est la moyenne des travaux à réaliser chaque année pour éponger un dégât des eaux, celui-ci a une gestion « à la tirelire » qui est que l'argent qui rentre dans l'année lui sert dans l'année, et il arrive bon an mal an à entretenir son réseau comme cela. Beaucoup y parviennent très bien avec un investissement considérable de la part des élus.*

*L'une des réponses que nous apportons va être d'accompagner ce qu'on appelle « la gestion durable du service public d'assainissement » ; c'est-à-dire essayer de mettre les choses dans une perspective de temps long, en disant que dans dix ou quinze ans il y aura peut-être des renouvellements plus importants envisagés avec une nature de matériau plus adaptée. Dans ce contexte, il faut donc essayer de penser et d'inscrire une trajectoire financière sur plusieurs années qui impose un relèvement du prix de l'eau.*

*Et on a une autre situation où l'on est aidant à l'agence de l'eau. En ce cas, l'on applique un tarif minimum pour en faire bénéficier nos aides. Il faut au moins faire payer l'eau 1 euro à 1,50 euro pour bénéficier de nos aides, et cela peut aider les collectivités à dire que si elles doivent augmenter leur tarif, c'est la faute de l'agence de l'eau. Quant à nous, nous sommes d'accord pour jouer ce rôle pour, à la fois, leur donner une visibilité sur plusieurs années et leur demander des prix minimums. Certains territoires considèrent que le code général des collectivités territoriales (CGCT) les autorise à pratiquer une tarification volumétrique parce que l'eau est abondante et qu'il y a peu d'usagers (critères de l'article L. 2224-12-4 du CGCT).*

*Sur la solidarité en direction des zones rurales, on a un dispositif spécifique du précédent programme vers les zones de revalorisation rurale qui permet aux communes d'avoir des taux bonifiés sur les aides à l'eau potable au « petit*



*cycle » qui est un processus qui va se prolonger dans le douzième programme qui s'appelle le zonage France ruralité revitalisation (ZFRR) et qui permet, pour un certain nombre de communes qui ont des critères de ruralité précisés par le Gouvernement, de bénéficier d'aides particulières. Notons que jusqu'à une date récente, un projet politique pour le transfert de compétences permettait aux communes isolées de continuer à bénéficier d'aides en attendant le transfert. Aujourd'hui, nous sommes dans une période intermédiaire où l'on n'est plus avec un passage obligatoire de transfert de compétences comme en 2026.*

*Les communes vont continuer à bénéficier de nos aides, mais on a des choses à rééquilibrer. On a même un dispositif de solidarité qui a été augmenté en termes de financement en 2023, lequel s'adresse aux communes rurales ou aux intercommunalités rurales pour bénéficier d'aides.*

*À la question de savoir comment préciser les besoins, je ferai une réponse très personnelle : le rôle juridique de l'agence de l'eau est de mettre en œuvre les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le SDAGE est le moment où l'on donne des priorités et des objectifs ; on évalue les choses. Ce sont des procédures très longues puisque l'on met six ans à le faire.*

*Ainsi, par exemple, nous allons, à partir du 25 novembre 2024, commencer la consultation du public sur six mois sur les grands enjeux et les actions à mettre en œuvre. Et il sera d'autant plus important de se mobiliser sur ces différents points que ceux-ci nous serviront de guide pour les prochaines années.*

---

*Philippe Josse*

*M. le président Launay, il y a un point que j'aimerais préciser à propos des disparités territoriales sur le prix de l'eau, et plus précisément sur les redevances, car on touche là au principe même de la décentralisation<sup>90</sup>. Et il y a sûrement un équilibre à trouver entre des encadrements par la loi avec des maxima et, pourquoi pas, des minima, mais la gestion ne peut pas être décentralisée sans différenciation territoriale. Qu'en pensez-vous ?*

---

*Jean Launay*

*Je suis tout à fait d'accord avec vous, surtout en tant qu'ancien élu rural. La commune de Bretenoux dont j'étais maire rassemble 1 400 habitants, et le Lot est un département qui compte quelques 180 000 habitants. Aussi, les questions de solidarité « urbain/rural », « amont/aval », voire « aval/amont », sont posées au cœur de nos débats.*

*Sans empiéter sur le thème de la seconde table ronde sur la gouvernance, l'on constate un grand émiettement de la maîtrise d'ouvrage en matière d'eau : 13 000 syndicats ou services d'eau existent encore aujourd'hui.*

---

90 Voir : Constitution du 4 octobre 1958, titre XII – Des collectivités territoriales (articles 72 à 75-1).



*À noter que je n'entre pas dans le débat du choix entre régie ou délégation de service public (DSP), car il y a de bonnes et de moins bonnes régies, comme il y a dans le domaine de la DSP de bons et de moins bons contrats. Mais, avec 13 000 maîtres d'ouvrage potentiels, vous vous rendez compte qu'en matière d'eau, l'on n'est pas au bout de nos peines !*

*Et le report de ce transfert, qui est prévu aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à l'horizon 2026, ne me semble pas un bon signal, alors que l'année 2025 aurait été utile pour travailler de façon à mettre en place l'avenir dans cette réorganisation de la maîtrise d'ouvrage<sup>91</sup>.*

*Pour autant, restons optimistes : on peut quand même continuer d'y travailler et d'y réfléchir. Les EPCI sont aussi de tailles très variables (la loi fixait à 20 000 habitants la création des EPCI, mais avec une dérogation pour les zones à faible densité de population, cela peut être 5 000 habitants, voire moins). Dans le département du Lot, trois intercommunalités comportent plus de 50 000 habitants. Mais pour autant je ne pense pas qu'il soit équipé en termes d'ingénieries technique et financière pour pouvoir assumer cette compétence. Donc, il y a un débat sur lequel il faut avancer et travailler. Pour l'heure, la réflexion est un peu suspendue, ce qui ne permet pas de faire avancer la question des solidarités.*

*Pourquoi ai-je employé les termes de solidarité « amont/aval » et « aval/amont » ? Parce que « amont/aval » est le terme courant (le ruissellement et l'écoulement de l'eau se faisant d'amont en aval.). L'aval réclame, pour l'alimentation en eau potable, de l'eau de qualité. Les activités économiques, y compris le refroidissement de nos centrales nucléaires, demandent aussi de l'eau ; mais ce sont ces zones d'amont (têtes de bassin, chevelu de rivières) qui fournissent une eau quantitativement et qualitativement suffisante à l'aval (côté vers lequel descend un cours d'eau). Ce sont ces zones d'amont qui ont aussi les réseaux les plus étendus. Ainsi, par exemple, le département du Lot bénéficie-t-il de 3 500 kilomètres de réseaux d'eau potable, soit pratiquement autant que le réseau routier, sans que cela ne permette de résoudre le problème de l'égalité de la participation au service. L'eau peut être très chère à un endroit, et dans la commune voisine encore peu chère. On n'a pas résolu cette question d'équité, ni résolu complètement ces problèmes de partage.*

*De mon point de vue, pour pouvoir avoir demain des engagements des agences de l'eau sur des programmes cohérents, il faut essayer de trouver le meilleur rapport coût/efficacité. Mais si l'on en reste à une maille très petite, très éclatée, de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, cela ne sera jamais le cas.*

<sup>91</sup> En 2025, la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » mettra fin au caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement aux EPCI.



---

*Inès-Claire Mercereau*

*Vous avez cité un sujet quelque peu absent de nos débats : la délégation de service public (DSP) ou la régie, qui détermine aussi l'ampleur des coûts et l'ampleur de la récupération auprès des usagers.*

*Une chose me frappe dans le secteur de l'eau, alors que nous étudions à la Cour des comptes d'autres secteurs, c'est qu'il s'agit d'un secteur qui n'est pas « régulé » : il n'y a pas en effet d'autorité de régulation des services de l'eau. Or j'imagine aisément que la complexité financière, économique et technique de nos réseaux d'eau et d'assainissement justifierait un petit peu plus de régulation pour aider les collectivités locales sur certains sujets compliqués à traiter. J'imagine, par exemple, que lorsque vous avez une grande entreprise, celle-ci engage des provisions pour travaux qui sont prélevés sur le prix de l'eau. Mais quand son contrat se termine, restitue-t-elle les provisions ? Je n'en suis pas si convaincue.*

*Vous avez soulevé les questions de l'amortissement des réseaux. Des normes sont fixées par la comptabilité publique, mais quand on boucle un budget dans une collectivité locale, la charge d'amortissement est parfois une variable d'ajustement. Or l'amortissement n'est pas simplement une dépense, mais c'est aussi une ressource, on l'oublie trop souvent. Aussi, je pense que nous avons beaucoup de sujets à traiter parallèlement à ce sujet de financement de la politique de l'eau.*

---

**Philippe Josse**

*Président de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci Mme la présidente pour ces précisions. Nous sommes arrivés à la fin de notre table ronde, et je remercie vivement nos quatre intervenants pour la richesse de leurs propos, et le public pour sa participation active à notre séance.

Notre colloque se poursuit avec l'intervention d'Erik Orsenna et la seconde table ronde sur le thème de la gouvernance.







# Introduction à la table ronde n°2 : « Adopte ta rivière »

## **Erik Orsenna**

*Écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur*

Après avoir enseigné l'économie du développement et des matières, Erik Orsenna rejoint, en 1981, le cabinet du ministre de la coopération. En 1983, il devient conseiller culturel du président François Mitterrand, puis conseiller du ministre des affaires étrangères. Suivent vingt années au Conseil d'État. Depuis 2010, il accompagne des entreprises dans leur développement durable en lien notamment avec la transition énergétique. Parallèlement, il est l'auteur d'une soixantaine d'ouvrages : contes, romans, reportages sur la mondialisation, et biographies (La Fontaine, Pasteur, Beethoven). Prix Goncourt 1988, Grand prix de la Société de géographie 2021, Erik Orsenna est membre de l'Académie française depuis 1998.

---

Monsieur le vice-président, *cher Didier Tabuteau*,  
Monsieur le sénateur,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Pour introduire le sujet de la gouvernance, j'ai souhaité réfléchir avec vous sur les conditions de cette gouvernance sur l'eau, parce que dans tous les domaines, notamment celui de l'eau, la gouvernance ne se décrète pas. Dans ce contexte particulier, quels seraient alors les fondements, la légitimité de cette gouvernance, c'est-à-dire son acceptabilité dans nos sociétés de plus en plus insolentes ?

### **1. Les fondements de la gouvernance de l'eau**

Pour ce qui me concerne, je pense que cette gouvernance n'est possible qu'en présence d'une conscience de l'eau. À cet égard, cinq points importants me paraissent devoir être soulignés.

#### ***La conscience de l'importance de l'eau***

Vérifier l'existence, ou développer la conscience de l'importance vitale de l'eau est une gageure quand cela concerne une ressource quasi gratuite, alors même qu'elle est essentielle. Mais, dans nos sociétés, ne pas payer suffisamment quelque chose c'est le plus souvent ne pas lui accorder d'importance. En ce cas, comment faire pour qu'en dépit de la quasi gratuité de l'eau l'on puisse donner une importance vitale à cette matière ?



### ***L'inquiétude***

Quand j'ai écrit, après cinq ou six ans de reportages, *L'avenir de l'eau*<sup>92</sup>, on m'a dit : « Tout cela est intéressant, mais nous sommes un pays tempéré, situé dans une zone tempérée où il y a de l'eau. On aime bien que tu nous promènes, tu as un sens de l'exotisme, mais cela ne nous concerne pas ». Aussi, après l'importance de l'eau, le deuxième point est l'inquiétude, car en réalité nous sommes tous concernés.

### ***L'urgence***

L'urgence, c'est savoir que les problèmes sont pour bientôt. Il se trouve que j'ai l'honneur de présider l'association qui gère le moulin Aragon-Triolet à Saint Arnoult, dans les Yvelines. Par deux fois nous avons été inondés, avec un mètre d'eau dans le salon des écrivains, faisant les dégâts que vous pouvez imaginer.

La première fois, l'assurance a payé. Mais la deuxième fois, les assureurs se sont plaints en criant : « Encore !? » ; ce qui signifie que l'assurance ne souhaite plus nous rembourser. La question est fondamentale. Elle rejoint ce qui se passe en ce moment en Floride où les dérèglements et changements climatiques ont causé des inondations extrêmement importantes détruisant plus d'une centaine d'habitations et privant d'électricité plus d'un million et demi de foyers et d'entreprises. La conséquence est que les personnes concernées ne peuvent plus assurer leurs biens en raison d'une hausse des primes d'assurance qui s'élèvent entre 15 000 et 20 000 dollars par an.

### ***L'interdépendance***

La question de l'eau est aussi celle des sols, qu'il s'agisse à la campagne de sols vivants, ou en ville de sols non macadamisés ; mais, dans les deux cas, ces deux types de sols se gèrent de façon totalement différente. Et il faut surtout comprendre que c'est le même mécanisme qui engendre sécheresses et inondations. Certes, cela reste par définition compliqué, voire tautologique. Mais le complexe de ces contradictions-là réside justement dans ce « en même temps », donc dans l'interdépendance.

### ***L'appartenance***

Le dernier point est l'appartenance, qui fournit un semblant de fondement à la gouvernance. En effet, toute action pour être efficace a besoin d'un espace pour se développer. C'est le principe de solidarité appliqué à son proche voisinage. Pour autant, doit-on condamner le jacobinisme parce qu'il peut impliquer des solidarités ? Dans ce contexte, quel espace retenir ?

Au sein de l'Union européenne, on a créé une politique (une zone) agricole commune. Mais qu'a-t-on fait pour les fleuves ? Jamais l'Union européenne ne s'est préoccupée de ce point, en dehors des réseaux de fleuves ; alors même que la question de l'eau est la matière première de l'agriculture. Je n'ignore cependant pas que l'Union européenne se réveille sur cet aspect-là, et que l'on va y participer.

92 E. Orsenna, *L'Avenir de l'eau - Petit précis de mondialisation II*, éd. Fayard, Paris, 2008, prix Joseph Kessel 2009.



Ainsi, conscience de l'importance de l'eau, inquiétude, urgence, interdépendance et bonne appartenance apparaissent comme les maîtres mots d'aujourd'hui.

La conscience, cela signifie la connaissance. Or en termes de connaissance l'on ne dispose pas de suffisamment de données, sachant que nous sommes face à des mécanismes extrêmement complexes et d'autant plus divers qu'ils sont indépendants. Et là, on est dans une situation qui devient compliquée, car l'on commence à comprendre un peu les choses et à se dire que l'on se trouve face à un phénomène de changement climatique.

Dans ce contexte, comment agir ? C'est sur ces aspects-là que je travaille de plus en plus avec l'Office français de la biodiversité (OFB)<sup>93</sup>. Avec des questions comme, par exemple, comment faire comprendre les enjeux de la réduction des espèces ? La plupart des personnes pensent que lorsque leur maison est envahie par l'eau, cela est grave ; mais qu'il y ait une diminution de la présence des oiseaux, cela les indiffère. Et pourtant c'est aussi important. Comment faire passer un tel message ?

Récemment, j'ai eu une curieuse expérience. La nouvelle dirigeante de l'Institut Pasteur, dont j'ai l'honneur d'être l'ambassadeur, m'invite à déjeuner en tête à tête et me demande « comment (essayer de) retisser un lien de confiance entre notre nation et la science, notamment la science de la santé ? ». Une semaine plus tard, j'ai le plaisir de rencontrer le vice-président Tabuteau qui me pose la question dans les mêmes termes, sauf qu'il remplaçait le mot « santé » par le mot « droit ».

Et c'est là que l'on s'aperçoit que la conscience n'est rien s'il n'y a pas la confiance. L'important est donc de retrouver les moyens de rétablir cette confiance avec autrui.

## **2. Retisser le lien avec l'eau**

Dans ce contexte, retisser un lien avec l'eau c'est considérer que les rives ne sont pas des rivales et que, petit à petit, ville après ville, on essaie de retrouver son lien avec le rivage, avec l'eau.

À cet égard, trois points méritent d'être précisés.

**1)** Il y a dix ans, l'ancienne dirigeante de la Compagnie nationale du Rhône et moi-même nous sommes dit que l'eau est la plus formidable, la plus magique, la plus mystérieuse des matières, mais que ce n'est qu'une simple matière ; or l'on ne tombe pas amoureux d'une matière, d'autant plus qu'elle est quasiment à disposition.

Pour prendre une image triviale, je dirais que notre relation avec l'eau est d'ordre quasi conjugal : on est content de sa présence, mais on n'y prête pas attention – je ne parle pas bien sûr de tous les couples !

L'idée est donc de passer de l'avertissement, sur l'importance d'une matière, au chérissenment d'un être vivant, car nous avons tous dans le cœur une rivière ou

---

<sup>93</sup> Établissement public créé en 2020 dédié à la protection et à la restauration de la biodiversité en métropole et en outre-mer.



un fleuve, peut-être celui de notre enfance. D'où l'idée qui m'est venue de lancer des initiatives pour l'avenir des grands fleuves, mais aussi des rivières, et d'essayer de voir où en sont tous ces cours d'eau, notamment à travers leurs parcours, leurs pollutions, leurs deltas. Ainsi, par exemple, notre association, qui est maintenant mondiale, a essayé d'étudier les deltas du monde, lesquels sont tous menacés pour de nombreuses raisons (pollution, érosion, inondations, diminution des mangroves, etc.). Or 650 millions d'êtres humains habitent ces deltas associés aux grands fleuves, qui restent essentiels au développement humain.

Il y a un an et demi, j'ai été invité par le ministre de l'éducation nationale qui souhaitait savoir comment intéresser les élèves de CM2 aux questions environnementales. Étant donnée mon fort engagement, je lui ai répondu de leur faire adopter 100 mètres de la rivière la plus proche de l'école. Après réflexion et vérification auprès des associations locales, l'intérêt d'une telle approche est validé ; malheureusement, les différents changements au sein des ministres de l'éducation nationale ont retardé le lancement de cette opération éducative.

**2)** En février 2024, j'étais aux côtés du recteur, d'élus locaux, et des élèves de Pontrioux (Côtes-d'Armor) pour parrainer l'opération de gestion participative du Trieux, fleuve labellisé Aire éducative fluviale (AEF), et pour parrainer avec l'Office français de la biodiversité ce programme qui s'appelle « Adopte ta rivière »<sup>94</sup>.

Des milliers de classes sont intéressées. Au point que les trois premières expériences des classes de CM2 aux Mureaux, à l'Île Saint-Denis et chez moi en Bretagne, à Pontrioux, ont été inouïes. Les enfants ont compris que les rivières sont des êtres vivants qu'il faut protéger. Ils se sont approprié l'eau. Or l'appropriation n'est pas de la connaissance, mais relève de l'émotion ; ce qui signifie que l'eau fait partie de la famille.

**3)** Enfin, il ne faut pas hésiter à diversifier les moyens pour défendre cette cause de l'eau. C'est pourquoi lorsque j'ai reçu, il y a maintenant un an, un appel de la cheffe d'orchestre Claire Gibault qui m'a demandé si j'accepterais de mettre en musique le livre *La Terre a soif*<sup>95</sup> qui raconte mon tour du monde des grands fleuves, j'ai dit « oui ».

Et cet *oratorio*<sup>96</sup> qui célèbre le fleuve, sa fragilité, sa force, et sa menace qui est en même temps nécessaire à la vie, va être présenté en ouverture du festival de musique *Le Printemps de Bourges*, et sera également joué dans les vingt-sept pays de l'Union européenne.

---

94 E. Orsenna, *Adopte ta rivière*, éd. de l'iconoclaste, Paris, 2025.

95 E. Orsenna, *La Terre a soif - Petit précis de mondialisation*, tome VI, éd. Fayard, Paris, 2022.

96 Genre musical dramatique, généralement sacré.



### Quelle gouvernance ?

Ainsi que le relevait le Conseil d'État dans le *Rapport public 2010*, intitulé *L'eau et son droit*, « La France s'est dotée d'un modèle original de gestion de l'eau. La fourniture du service y repose sur une complémentarité voulue entre les rôles de l'État et des collectivités territoriales et sur une multitude d'administrations et d'institutions (...). Une grande question n'a pas cessé de prédominer à ce sujet, celle de savoir où placer le curseur entre centralisation et décentralisation. Depuis les lois de décentralisation (...), le poids des collectivités territoriales a été constamment renforcé, en particulier celui des communes en matière d'eau et d'assainissement ».

Pour autant, la gouvernance reste éclatée entre de nombreux acteurs, y compris au sein de l'État et de ses opérateurs. Les vagues successives de décentralisation, tout comme les réformes sectorielles touchant à la problématique de l'eau, n'ont pas abouti à une simplification, bien au contraire.

Les enjeux actuels de la politique de l'eau, notamment la nécessité de préservation de la ressource, dans le contexte de sa raréfaction, tout comme les problématiques sanitaires, économiques ou environnementales nécessitent de réinterroger le modèle de gouvernance. Au-delà de l'arbitrage entre (re)centralisation et (nouvel acte de) décentralisation, la question se pose de l'avenir du rôle de l'État : si son intervention n'a pas vocation à s'accroître en matière de gestion, c'est davantage dans sa mission de stratège et d'autorité régalienne qu'il est amené à se repositionner. Est également attendue une clarification de l'intervention des acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des instances déconcentrées organisées à l'échelle de bassins. Dans ce nouveau cadre, la planification en matière d'eau doit également être réexaminée.

### Sommaire

Biographie des intervenants.....	79
Actes de la table ronde.....	83
Échanges avec la salle.....	121





# Biographie des intervenants

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État*

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État, où il a précédemment exercé les fonctions de président adjoint, Edmond Honorat a intégré le Conseil d'État comme auditeur en 1985, à la sortie de l'École nationale d'administration. Il a exercé des fonctions variées au sein du Conseil d'État, notamment comme responsable du centre de documentation, commissaire du Gouvernement (1998-2000), président de la 2<sup>e</sup> sous-section (2003-2012) et président adjoint de la section du contentieux (2012-2019). Il a également été référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes entre 1991 et 1997 auprès des juges Fernand Grévisse puis Jean-Pierre Puissechot. Ancien membre du Conseil de la concurrence, il est également membre de la commission des requêtes de la Cour de justice de la République et président de la commission consultative des trésors nationaux.

## Intervenants

### **Rémy Pointereau**

*Sénateur du Cher, président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau*

Rémy Pointereau, sénateur du Cher (18) depuis 2005, a exercé des fonctions locales, notamment président du Conseil général du Cher, maire de Lazenay, président de Communauté de communes et conseiller régional. Dès son entrée au Sénat, il intègre la commission des affaires économiques, puis celle de l'aménagement du territoire et du développement durable où il se consacre en particulier aux enjeux du développement rural, soutenant des dispositifs tels que le zonage Zones de revitalisation rurale (ZRR). Ses contributions portent également sur des thématiques cruciales comme les transports, la mobilité et la gestion de l'eau, notamment à travers des rapports sur la loi « GEMAPI » et, plus récemment, un rapport intitulé : *Pour une politique de l'eau ambitieuse, responsable et durable* (Sénat, 2023). En plus de ses mandats, Rémy Pointereau représente le Sénat au sein de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, où il œuvre pour une gestion durable des ressources hydriques, tenant compte des spécificités des territoires, des enjeux écologiques, et de la gestion de l'accès à l'eau pour le monde agricole. Parallèlement, en tant que vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et membre du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Rémy Pointereau s'emploie activement à simplifier les normes applicables aux collectivités locales.



Son travail pour revitaliser les centres-villes et les bourgs, une priorité pour les territoires ruraux, a également contribué de manière significative à la loi « ELAN » de 2018, un texte essentiel pour la réhabilitation et la dynamisation de ces espaces clés.

### **Danielle Mametz**

*Vice-présidente du SIDEN-SIAN et de ses régies Noréade, vice-présidente de France eau publique et maire de Boëseghem (Nord)*

Danielle Mametz est élue depuis 2000. Elle est maire de Boëseghem, commune rurale du Nord, depuis 2001. Dès son premier mandat, les politiques d'aménagement durable du territoire, autant stratégiques qu'opérationnelles, sont au cœur de son engagement politique. Investie en 2008 dans l'élaboration du premier SCoT de Flandre Intérieure, elle en porte, depuis 2012, comme présidente du Syndicat mixte Flandre et Lys (SMFL), son évaluation, sa révision et son adaptation à la loi « climat résilience ». Danielle Mametz assure également la mise en œuvre de la Zéro artificialisation nette (ZAN) pour un territoire rural et péri urbain de 58 communes et 150 000 habitants. Le SMFL a également pour compétences le guichet unique de l'habitat et un programme d'accompagnement dans la rénovation énergétique des logements. Depuis 2008, Danielle Mametz est vice-présidente du SIDEN-SIAN, syndicat mixte interdépartemental, qui exerce en régie les compétences eau et assainissement pour 750 communes représentant un million d'habitants dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de L'Aisne. Depuis 2011, elle siège au conseil d'administration de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). En 2020, elle est élue vice-présidente de cette fédération qui regroupe environ 850 collectivités engagées pour des services publics locaux en réseau performants et durables. Depuis 2012, Danielle Mametz est vice-présidente du réseau France Eau publique (FEP) réunissant les acteurs publics de l'eau et de l'assainissement qui partagent les valeurs communes de la gestion publique de l'eau. Depuis 2011, elle siège en tant que représentante de la FNCCR et de FEP au Comité national de l'eau où elle participe, en 2018 et 2019, aux ateliers des assises de l'eau. En 2022, elle pilote le groupe de travail sobriété et partage de la ressource en eau en vue de la préparation du plan Eau. Dans ces différentes instances, elle défend le point de vue que « *l'eau, patrimoine commun essentiel à la vie, doit être au cœur des politiques d'aménagement pour une meilleure résilience et adaptation au dérèglement climatique* ».

### **Aurélié Colas**

*Déléguée générale de la Fédération des entreprises de l'eau*

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et d'un Master 2 de sciences politiques de l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne), Aurélié Colas a débuté son parcours à l'Assemblée nationale (conseillère pour la commission des finances, puis pour la commission des lois de 2002 à 2007), en cabinet ministériel (au porte-parolat du Gouvernement de 2007 à 2008) et en collectivité locale (de 2008 à 2012). De 2014 à 2021, elle a été directrice de cabinet du maire de Saint-Maur, vice-présidente de la métropole du Grand Paris en charge de la gestion des eaux et milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Habitée à piloter des





projets à forte dimension partenariale, au carrefour d'enjeux publics et privés, Aurélie Colas était directrice de clientèle au sein du cabinet de conseil Élabé, avant de rejoindre la Fédération des entreprises de l'eau (FP2E) en qualité de déléguée générale, fonction qu'elle occupe depuis mars 2023.

### **Martin Gutton**

*Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture - ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture*

Martin Gutton est ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. Ingénieur agronome (AgroParisTech), il s'est spécialisé à l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF). Martin Gutton a occupé, au début de sa carrière, plusieurs postes au sein de l'administration départementale du ministère de l'agriculture dans les domaines de l'environnement et de l'économie agricole en Picardie et en Bretagne (1989 à 1997). Il s'est ensuite dirigé vers les postes de chargé de mission, puis de secrétaire général pour les affaires régionales dans les préfectures de Bretagne et de Basse-Normandie (1997 à 2004). Ses fonctions régionales l'ont amené à coordonner des projets multisectoriels. Il s'est passionné pour les questions interministérielles. Après un passage en cabinet ministériel (aménagement du territoire et écologie), Martin Gutton a dirigé de 2005 à 2015 les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de Poitou-Charentes, puis de Bretagne. La thématique de l'eau, tant sur le volet qualitatif que quantitatif, était une priorité de son action. À partir de 2015, comme directeur général (sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement) de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, il a porté la politique gouvernementale de protection et de gestion durable des ressources en eau, dans un contexte de changement climatique marqué, sur un territoire étendu (28 % du territoire hexagonal). En juillet 2024, Martin Gutton a été nommé délégué interministériel à la gestion de l'eau en agriculture, un rôle stratégique qui l'implique dans la mise en œuvre des conclusions du Varenne de l'eau et du plan Eau, visant à adapter l'agriculture aux défis climatiques. Ce poste, placé au carrefour des politiques agricole et environnementale, est rattaché aux deux ministres en charge de ces questions.

### **Delphine Hedary**

*Conseillère d'État*

Delphine Hedary est membre du Conseil d'État où elle a exercé des fonctions juridictionnelles dans plusieurs chambres notamment comme rapporteur public, et des fonctions consultatives à la section sociale et à la section des travaux publics où elle est rapporteur depuis 2019. En dehors de cette institution, elle a été responsable de la préparation de la Charte de l'environnement (2002-2003), a présidé les états généraux de la modernisation du droit de l'environnement (2013-2014), ainsi que le groupe de juristes chargé de transcrire en projet de normes les propositions de la convention citoyenne pour le climat (2019-2021). Elle participe aux comités scientifiques de deux revues sur les sujets relatifs à l'environnement et au développement durable. Elle a, par ailleurs, exercé des fonctions dans le corps préfectoral en tant que secrétaire générale de deux préfectures (2003-2007). Elle a dirigé les services de Sorbonne université au moment de la fusion des universités



Paris IV et Paris VI (2017-2019), et a participé à l'administration provisoire de l'université Paris I (2020). Elle a exercé des missions de conseil juridique pour plusieurs institutions publiques, en dernier lieu pour aider des collectivités d'outre-mer dans l'élaboration de leur schéma d'aménagement régional.



# Actes – Quelle gouvernance ?

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Dans cette seconde table ronde, nous traiterons du sujet de la gouvernance et de ses conditions, et tenterons de répondre à la manière dont on peut prendre conscience de l'eau et restaurer la confiance envers cette substance chimique, sachant que l'un des mérites du code de l'environnement est de rappeler que l'eau est un « bien commun », ce qui souligne son immense importance<sup>97</sup>.

## **La gestion de l'eau : un « modèle français »**

Pour commencer, je souhaiterais rappeler un certain nombre d'éléments qui ont permis de mettre en place ce que l'on a appelé le « *modèle français de la gestion de l'eau* », et qui permettent de distinguer plus clairement les différents types de gestion de l'eau et de connaître les sujets dont l'État doit se saisir : traiter conjointement les problèmes de quantité, de qualité et de risques de pression sur les milieux ; cerner les conséquences du réchauffement climatique et prendre la mesure des enjeux ; élaborer des schémas d'aménagement et de gestion des eaux là où ils sont nécessaires et utiles ; privilégier les outils d'incitation économique et simplifier le droit, les responsabilités et les organisations. Notons qu'il s'agit de propositions du Conseil d'État inscrites dans son rapport de 2010<sup>98</sup>.

Or c'est à l'aune de ces constats que l'on s'aperçoit de la permanence des problèmes à traiter. À cet égard, rappelons qu'au cours de ces deux dernières années, de nombreux rapports ont été remis sur le sujet.

On a ainsi évoqué précédemment les Assises de l'eau, le Varenne agricole de l'eau, le plan Eau de mars 2023, mais aussi les deux rapports de la Cour des comptes : le rapport public de mars 2023<sup>99</sup> et un rapport thématique de juillet 2023<sup>100</sup> abordant ce sujet ; ainsi que le rapport du Sénat, rédigé sous l'autorité du sénateur Pointereau et publié en juillet 2023<sup>101</sup>, qui fait le tour de la question ; enfin, une mission d'information de l'Assemblée nationale de janvier 2024<sup>102</sup> menée également sur ce sujet.

97 En France, le code de l'environnement précise que « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* » (article L. 210-1).

98 Conseil d'État, *L'eau et son droit*, rapport public du Conseil d'État, 2010.

99 Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, rapport public annuel 2023.

100 Cour des comptes, *Entités et politiques publiques - La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique - exercices 2016-2022*, juillet 2023.

101 Sénat, *Pour une politique de l'eau ambitieuse, responsable et durable - L'essentiel* (synthèse), rapport d'information n° 871, juillet 2023.

102 Assemblée nationale, *L'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique*, janvier 2024.



### *Une organisation complexe*

Tous ces travaux soulignent la complexité de l'organisation qui entoure le cycle de l'eau (dont un schéma dit « simplifié », tiré du rapport de la Cour des comptes est repris ici en annexe), et insistent, notamment le rapport sénatorial, sur le fait qu'il y a bien eu un modèle français de l'eau copié et imité. Notons que ce modèle a finalement bien réussi pour la gestion de ce que l'on appelle le « petit cycle » de l'eau. C'est un point positif qu'il faut tenir pour acquis, sachant que l'on parle d'une gestion ancienne et robuste.

Toutefois, un certain nombre d'insuffisances ont été identifiées dans ces différents rapports, au point de susciter des interrogations, moins au niveau de l'organisation entre l'État et les collectivités territoriales où règne un certain *consensus* – l'eau relevant avant tout d'une gestion locale par les collectivités territoriales –, qu'au niveau déconcentré, notamment sur les moyens dont devraient disposer les services de l'État par rapport à « l'homme fort » en la matière que sont les agences de l'eau, dont le rôle et les moyens ont été évoqués dans la première table ronde.

### *Une planification nécessaire au niveau local et national*

On s'est également rendu compte d'un autre dysfonctionnement : l'absence de planification, pourtant nécessaire, aussi bien au niveau local que national. Or l'on constate régulièrement que la France n'est pas assez couverte, au niveau des sous-bassins, par les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), au contraire des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui sont également des documents de planification mais à une échelle beaucoup plus large, celle d'un grand bassin hydrographique.

Notons que la gouvernance des SDAGE et des SAGE rencontre également un problème de temporalité : les SDAGE durent six ans, alors qu'il faut quasiment le double (ou au moins dix ans) pour établir des SAGE au niveau des sous-bassins. Un texte est en cours d'adoption et de publication pour simplifier tout ce qui concerne l'adoption de ces schémas, ou en tous cas leur modification et leur révision.

### *Le choix de la nature des instruments*

Un autre problème réside dans le choix de la nature des instruments, car à partir du moment où il n'y a pas de SAGE au niveau des sous-bassins, les agences vont combler le vide avec des outils contractuels. Ce qui suscite des interrogations pour savoir comment situer ces outils contractuels par rapport aux outils réglementaires.

### **L'articulation de la politique de l'eau avec d'autres politiques publiques**

Une autre question importante se pose : la politique de l'eau n'est pas seule et doit s'articuler avec d'autres politiques publiques.

Au plan local, ces différentes politiques publiques sont mises en place à travers des schémas de nature variée. C'est ainsi qu'il existe, pour chaque région, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui est un document de planification précisant la stratégie, les objectifs



et les règles fixés par la région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire. Notons que le SRADDET intègre plusieurs schémas régionaux thématiques : le schéma régional de cohérence (SRCE), le schéma régional de l'air, de l'énergie et du climat (SRCAE), le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), et le plan régional de prévention des déchets (PRPGD). Il assure la planification régionale des infrastructures de transports (PRIT), et s'impose, entre autres, à plusieurs autres documents de planification : plans de mobilité (PDM), plans climat air énergie territoriaux (PCAET), chartes de parcs naturels régionaux (PNR), schémas de cohérence territoriale (SCoT), etc.

Comment tout cela doit-il s'articuler ? Quelle doit être la force contraignante des schémas sur l'eau vis-à-vis des autres schémas ?

### **Le besoin d'une démocratie de l'eau**

Le troisième point sur lequel je terminerai est le besoin d'une démocratie de l'eau, notamment à travers l'accentuation de la démocratisation de l'eau dans les instances participatives déjà existantes : le Comité national de l'eau (CNE)<sup>103</sup>, et surtout les commissions locales de l'eau et les comités de bassins. Et même si leurs membres sont nombreux, il est nécessaire que tout le monde soit autour de la table.

Ensuite, des questions se posent : distingue-t-on suffisamment les catégories de participants ? Comment associer le public, le faire participer ?

En addition aux mécanismes de l'adoption de certains schémas sur la participation du public, on doit avoir le souci d'associer le plus possible en amont ledit public, ce qui suppose de sensibiliser le plus tôt possible les populations à ce sujet, à l'instar des élèves qui adopteront les rivières.

\* \* \*

Malheureusement, nous ne pourrions pas aborder toutes ces thématiques ; de même que l'on ne pourra pas réunir tous les aspects de la politique publique de l'eau. C'est pourquoi après s'être concentrés, durant la première séance, sur le financement, on va, dans cette seconde séance, s'intéresser davantage à la « mécanique ».

Dans ce contexte, et dans la mesure où le volet local de la gouvernance de l'eau est important, il me paraît donc nécessaire de commencer par les acteurs locaux. C'est pourquoi, dans un premier temps, je donnerai la parole au sénateur Pointereau qui bénéficie d'une longue carrière d'élus locaux à tous les niveaux, qui a présidé la mission sénatoriale d'information sur l'eau que j'évoquais, et qui nous parlera du rapport qui en est issu. Ensuite, je proposerai à Mme Mametz d'évoquer l'expérience des gestionnaires locaux, notamment les régisseurs ; avant de passer la parole à Mme Aurélie Colas, qui nous donnera le point de vue des concessionnaires.

<sup>103</sup> Organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de l'environnement, le Comité national de l'eau (CNE) a été instauré en 1964 par la loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution pour examiner les questions communes aux grands bassins hydrographiques.



Pour terminer, nous aborderons le rôle de l'État, en évoquant notamment les tensions qui peuvent exister sur les prélèvements en matière d'eau, mais aussi dans le monde agricole, avec M. Gutton, qui mettra l'accent sur la juridictionnalisation et la conflictualisation des rapports en la matière et la gestion de ces tensions. Enfin, je donnerai la parole à Mme Delphine Hedary, conseillère d'État, qui nous fera part plus généralement des problèmes au niveau de l'État et des nouveaux sujets politiques qui émergent compte tenu de l'expérience qui a été la sienne en matière d'environnement depuis la Charte de l'environnement<sup>104</sup>, la Convention citoyenne sur le climat<sup>105</sup>, sans oublier ses expériences antérieures en matière de gestion locale de l'eau.

Monsieur le sénateur Pointereau vous avez la parole pour entamer ce vaste sujet.

---

**Rémy Pointereau**

*Sénateur du Cher,*

*président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau*

Merci M. le président. Je remercie également le Conseil d'État de m'avoir invité à ce colloque sur le thème de l'eau qui est un sujet qui m'est cher.

Fin 2016, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite loi « LEMA », a fêté ses dix ans. Au moment de son adoption, cette loi poursuivait deux objectifs principaux : moderniser le dispositif juridique de la gestion de l'eau et atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre du 23 octobre 2000, notamment l'obligation de résultats pour parvenir en 2015 à un « *bon état écologique des eaux* ».

Notons qu'à l'époque, en 2005, le Sénat avait été la première assemblée saisie de ce projet de loi dont les enjeux et les impacts étaient très importants pour les collectivités territoriales<sup>106</sup>.

En 2015, Le rapport d'information que j'ai eu l'honneur de présenter au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dresse un bilan mitigé de l'application des principales dispositions de ce texte<sup>107</sup>. Si la quasi-totalité des acteurs du monde de l'eau sont attachés aux grands principes posés par la loi, beaucoup regrettent une mise en œuvre concrète problématique.

Notons que cette mission était transpartisane et pluraliste avec vingt-et-un membres du Sénat, et que l'on a eu la volonté de l'étendre à un large spectre d'acteurs institutionnels. Aux vues de la tension grandissante autour de l'eau, que ce soit au niveau agricole ou au niveau de l'eau potable, certains départements manquant d'eau buvable, nous avons effectué quatre visites au niveau national (à Sainte Soline et en Gironde). Nous avons également réalisé une étude comparée

---

104 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

105 Assemblée composée de 150 citoyens tirés au sort constituée en octobre 2019 par le Conseil économique, social et environnemental sur demande du Premier ministre.

106 Sénat, B. Sido (rapp.), *Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques*, rapport législatif n° 461 (2005-2006), tome I, déposé le 12 juillet 2006.

107 Sénat, R. Pointereau (rapp.), *Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement*, rapport d'information n° 807 (2015-2016), déposé le 20 juillet 2016.



avec l'Italie, afin de voir comment elle fonctionnait par rapport à l'eau, et nous avons effectué des visites dans nos départements respectifs avec 53 mesures actées qui sont tombées en même temps que le plan Eau du Président de la République, lequel contenait également 53 mesures. À tel point, que nous nous demandons s'il n'y a pas eu interférence entre les deux travaux...

Il est vrai que nous avons adopté un large spectre : le « petit cycle » de l'eau, le « grand cycle » de l'eau, la gouvernance, les usages de l'eau et l'impact sur le changement climatique. L'on a très largement étendu notre vision sur tout ce qui concernait la politique de l'eau.

Actuellement, nous sommes plutôt axés sur les problèmes de gouvernance, mais il est difficile de parler de gouvernance sans évoquer les problèmes financiers qui sont le nerf de la guerre.

En matière de gouvernance, l'on a constaté que, depuis 1964, et jusqu'à ces dernières années, les agences de l'eau ont fait la preuve de leur efficacité en matière d'eau potable, d'assainissement, de problèmes de pollution ; ceci en respectant tous les principes clés de la gestion environnementale, notamment le principe de subsidiarité.

Malheureusement, cela ne nous empêche pas aujourd'hui de nous sentir prisonniers d'une politique de l'eau qui est devenue un véritable dédale organisationnel.

En effet, à rebours de tout bon sens, nous sommes en train de multiplier les structures complexes et chronophages. Je l'ai encore dit hier soir au Sénat : beaucoup d'élus se perdent entre l'agence de l'eau, le comité de bassins qui est le parlement de l'eau, les SDAGE, les SAGE, les clés, les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), etc. Nous avons donc en France un réel problème de lisibilité au niveau de la gouvernance de la politique publique de l'eau.

C'est pourquoi il nous faut, en la matière, retrouver le chemin de la simplification.

Pour ce qui me concerne, et en tant que sénateur, je représente le Sénat au sein de l'agence de l'eau (en l'occurrence l'agence Loire-Bretagne, dont Martin Gutton était directeur pendant quelques années). Aussi, lorsque je vois le nombre de réunions auxquelles nous devons assister entre les sous-bassins, les commissions, cela représente presque un travail à temps plein. D'où l'impérieuse nécessité de simplifier ce fonctionnement trop technocratique. Et il ne s'agit pas d'une vue de l'esprit : c'est un constat qui est partagé avec mes collègues élus représentant les communes et les départements.

Et puisque nous sommes dans l'analyse de la gouvernance, il faut noter que dans les comités de bassins l'on trouve les acteurs élus qui représentent les collectivités locales (communes, communautés de communes, conseils généraux, conseils départementaux, conseils régionaux) et, à leur côté, une pléthore d'acteurs nommés (experts, associations, etc.). Or tout cela n'aide pas forcément à une bonne compréhension des problématiques de l'eau, et parfois même sème le



doute sur la capacité des élus et des collectivités à gérer la politique de l'eau. Ce qui, au final, peut même aller jusqu'à remettre en question la légitimité des élus en matière de gouvernance !

C'est pourquoi je souhaiterais que soit revue la représentativité de la composition des comités de bassins, notamment en raison d'un manque de représentation des élus. Bien sûr, les associations environnementales y ont toute leur place, mais à condition qu'elles prennent conscience, comme l'a précisé maître Orsenna, d'éviter tout dogmatisme ou idéologie.

Lorsque j'assiste aux commissions dans les comités de bassins, je constate que l'on passe beaucoup de temps à couper les cheveux en quatre, à essayer de trouver des accroches sur certains sujets financiers ou autres. Aussi, je pense que les comités de bassins doivent se réformer. Dans notre rapport, nous sommes à peu près tous d'accord sur le fait que les agences de l'eau ont fait un excellent travail, mais qu'aujourd'hui, il faut revoir leur organisation.

Vous n'êtes pas sans ignorer que lorsqu'un parlementaire dépose un rapport, celui-ci est issu d'un compromis, notamment en termes de propositions. C'est pourquoi, au sujet de la gouvernance de l'eau, il faut là aussi essayer de trouver des compromis. Actuellement, il apparaît que les agences sont quelque peu dans le collimateur du Gouvernement au niveau national. Bien sûr, elles ont leurs raisons d'exister, mais je pense que c'est le moment de revoir leur fonctionnement avec les départements, et de les transformer en syndicats mixtes qui œuvreraient pour l'ensemble des départements concernés.

Ainsi, par exemple, l'agence de l'eau Loire-Bretagne est la plus grande agence sur le territoire national, mais en même temps elle est celle qui a le moins de moyens et qui connaît le plus d'éloignement entre le siège et les départements. C'est pourquoi je pense que si les départements étaient membres ou parties prenantes dans un syndicat mixte et qu'ils avaient une compétence eau un peu plus importante – puisqu'on leur a enlevé leur compétence générale pour ne leur laisser faire que de l'ingénierie – l'on ramènerait un peu de proximité des agences de l'eau, parce que le niveau local souffre de trop d'éloignement avec les pouvoirs de décision. Notons que, dans notre département, nous avons un retard au niveau de l'eau potable et de l'assainissement, de sorte qu'un rapprochement nous permettrait d'accompagner davantage nos élus qui se sentent très éloignés des agences de l'eau.

Lorsque j'en parle à mes élus en leur disant que l'agence de l'eau aide sur l'eau et l'assainissement, ils me répondent que lorsqu'ils font une demande ils ne sont jamais conformes aux règles...

Aujourd'hui, c'est l'État qui finance avec la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) tout ce qui est eau et assainissement. De sorte que les élus ignorent à la fois ce qui se passe et ce que fait l'agence de l'eau. Dans ces conditions, l'on peut légitimement se demander pourquoi ne peut-on pas avoir un travail de proximité avec l'agence de l'eau et dans la gouvernance ?





À un moment donné, je pense qu'il faudra que l'agence de l'eau Loire-Bretagne soit composée de tous les départements du ressort de l'agence de l'eau qui sont dans un syndicat mixte pour avoir un peu plus de poids chacun dans leur territoire, et pour faire comprendre que ce n'est pas forcément l'administration qui commande, mais ce sont aussi les élus ; élus qui doivent mettre en place un certain nombre d'actions concrètes et non des études – car les agences de l'eau conduisent beaucoup d'études qui coûtent très cher et ne servent à rien.

Désormais, essayons d'être plus efficaces sur le fonctionnement des agences de l'eau qui, je le répète, ont su réaliser un travail important, mais qui doivent se remettre en question. Nous avons 60 ans d'existence. C'est l'âge de la maturité qui justement peut permettre de faire bouger les choses.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup M. le sénateur. Vous venez de parler des départements, c'est un point que je n'avais pas évoqué, alors même que tous les rapports sur la politique publique de l'eau font état de ce regret de l'abandon de la compétence générale des départements depuis la loi « NOTRe »<sup>108</sup> pour la concentrer sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; avec cette autre interrogation, non du rôle de l'échelon national considéré comme trop lointain, qui est de réassocier ou d'associer davantage les départements.

---

**Rémy Pointereau**

*Sénateur du Cher,  
président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau*

Précédemment, maître Orsenna a parlé de s'approprier les rivières de nos territoires. Or beaucoup de départements portent le nom d'une rivière. Je pense que ce serait l'occasion de les réintégrer pour justement qu'ils défendent leurs rivières, qu'ils vont essayer d'entretenir tant elles sont aujourd'hui à l'abandon.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Je donne maintenant la parole à Mme Mametz pour avoir un point de vue à la fois local, communal et intercommunal, car c'était là un aspect sur lequel vous souhaitiez revenir et insister. Madame la vice-présidente, nous vous écoutons.

---

108 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



---

## Danielle Mametz

*Vice-présidente du SIDEN-SIAN et de ses régies Noréade,  
vice-présidente de France eau publique et maire de Boëseghem (Nord)*

Merci M. le président. Je remercie également le Conseil d'État de m'avoir invitée à intervenir sur la gouvernance de l'eau au titre de mes compétences d'élue locale ayant des fonctions locales, régionales et nationales de vice-présidente dans diverses structures de gouvernance de l'eau<sup>109</sup>. Aussi ai-je choisi pour mon intervention de vous faire part de mon expérience d'élue investie dans l'exercice et la défense du modèle de gestion publique de l'eau en régie.

### 1. La loi « NOTRe »

En termes de gouvernance, la loi « NOTRe »<sup>110</sup> a impacté fortement l'organisation territoriale et la gouvernance du SIDEN-SIAN. À l'annonce de ce projet de loi, nous étions très satisfaits car ce texte affichait une volonté et un objectif de rationalisation des services publics d'eau et d'assainissement, puis ensuite beaucoup moins enthousiastes lorsque nous nous sommes rendu compte, au fur et à mesure de l'élaboration des textes, qu'un outil de gouvernance avait été oublié : l'outil « syndicat », le SIDEN-SIAN étant un syndicat mixte à la carte. Le législateur s'était focalisé sur l'intercommunalité transférée à l'intercommunalité, sans tenir compte de l'existence d'autres modèles de gouvernance, certes peu nombreux mais ayant fait leurs preuves d'efficacité depuis des décennies.

Nous avons alors, avec la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), déposé un certain nombre d'amendements qui ont permis de replacer l'outil syndicat au cœur de la rationalisation des services d'eau et d'assainissement par le principe de la représentation de substitution.

Notons, par ailleurs, que mon village Boëseghem se situe entre Lille et Dunkerque, dans une zone dépourvue de nappe phréatique sans possibilité de puiser de l'eau sur les eaux superficielles. Ainsi, l'eau de mon village provient pour 80 % de Saint-Omer, commune située à 50 km dans le département du Pas-de-Calais, et pour 20 % de la vallée de la Sensée<sup>111</sup> aux alentours du Douaisis. Si le projet de loi « NOTRe » n'avait pas été amendé pour permettre le maintien du SIDEN-SIAN, cela aurait entraîné une désorganisation de la gouvernance existante préjudiciable à la qualité du service rendu à la population.

### 2. Les critères de la délégation de compétence au syndicat

Comment assurer un service public d'eau et d'assainissement quand on n'a pas d'eau potable ? Dans les années 1950, partant du constat de l'absence d'équipements d'adduction d'eau potable en milieu rural, les élus du Conseil général du Nord ont décidé, au titre de la compétence générale, de créer un syndicat à taille départementale pour assurer la distribution de l'eau potable dans

---

109 Créé en 2012 au sein de la FNCCR, France Eau publique est l'unique réseau réunissant exclusivement des opérateurs publics.

110 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, préc.

111 Rivière française de la région Hauts-de-France et affluent de l'Escaut.



les nombreuses communes rurales du Département, les milieux urbains en étaient déjà pourvus. Au quotidien, nous apprécions la chance de profiter de cet héritage que nous continuons de faire vivre.

### *2.1. La représentation au comité syndical*

Une chance que les élus du département de l'époque aient confié au recteur Debaeyre, recteur de la faculté de droit de Lille, la rédaction des statuts de ce futur syndicat, car il avait proposé que la délégation de la compétence eau soit pleine et entière, de sorte que les dépenses liées au fonctionnement et à l'investissement soient transférées au syndicat. Cette proposition s'est révélée être visionnaire et novatrice parce qu'il proposa aussi une forme originale de représentation des communes. En effet, toutes les communes adhérentes ne disposent pas de délégué au syndicat, mais désignent, à chaque renouvellement des membres du comité syndical, un ou plusieurs délégués communaux qui siègeront au collège électoral ; le nombre étant proportionnel au poids de la population. Ce collège élit ses représentants au comité syndical du SIDEN.

Cette vision de la gouvernance, encore originale aujourd'hui en France, a permis au SIDEN, puis SIDEN-SIAN, de passer de quelques dizaines à quelques centaines de communes adhérentes au syndicat, tout en gardant une gouvernance à taille raisonnable, actuellement 125 délégués pour 750 communes adhérentes dont la majorité compte moins de mille habitants sur un territoire interdépartemental du Nord, du Pas-de-Calais et de L'Aisne représentant un million d'habitants essentiellement situés en milieu rural.

Certes, l'on s'inscrit en porte-à-faux par rapport à la photographie de l'exercice de la compétence de l'eau et de l'assainissement aujourd'hui en France, puisque, malgré la loi « NOTRe », l'on se retrouve encore avec un « émiettement », comme l'a dit le président Launay, des services publics d'eau et d'assainissement.

Au total, on notera qu'il y a en France 6 400 services d'eau et 8 000 services d'assainissement correspondant au nombre de collectivités organisatrices, mais ces chiffres sont à mettre en regard de la densité de population ; ainsi, pour toutes les strates de moins de 2 000 habitants, cela représente 6 300 services d'eau et 8 000 pour l'assainissement. Les strates de population au-delà de 300 000 habitants font appel à 29 structures de gouvernance pour l'eau dont le SIDEN-SIAN et d'autres grands syndicats tels que le SIVEER, le SDDEA, le SDEA, etc.

Ces chiffres montrent qu'il y a toujours un besoin de rationaliser l'organisation et la gouvernance des services d'eau et d'assainissement, notamment pour que les services atteignent une taille critique, afin d'apporter une qualité de services, de répondre aux enjeux d'adaptation au changement climatique, d'avoir les moyens de se doter d'une ingénierie pointue et diversifiée tout en étant géographiquement répartie localement pour faire vivre la compétence sur le territoire.



## 2.2. Le prix unique de l'eau

Un autre élément très fort dans l'acte fondateur de ce syndicat était le prix unique de l'eau, permettant à chaque habitant de payer le même prix, quel que soit l'endroit où il se trouve dans le département. Par ailleurs, parler du « prix de l'eau » est un abus de langage, mieux vaut parler du « prix du service de l'eau ».

Il est d'autant plus important de revenir sur ces fondamentaux que l'eau est LE patrimoine commun de l'humanité. Elle n'a pas de prix. En revanche, le service de l'eau, lui, a un coût. C'est l'un des messages essentiels que l'on doit faire passer à nos élus et à nos populations.

Je me souviens d'un directeur d'agence de l'eau qui, à chaque inauguration que l'on pouvait mener sur notre territoire, rappelait ces fondamentaux. Cela parlait aux élus de mon territoire qui, du même coup, comprenaient immédiatement à quoi servait l'agence de l'eau Artois-Picardie.

Ce prix unique de l'eau a permis une *mutualisation* qui est la mise en œuvre du principe de solidarité. Ce qui fait qu'en 50 ans, pour la compétence assainissement du SIDEN-SIAN, toutes les communes du Nord adhérentes au syndicat bénéficient d'un service d'assainissement collectif et sont raccordées à une station d'épuration. Au regard de l'histoire des territoires, et de la persistance de l'habitat dispersé dans certains arrondissements de notre territoire de compétences, il existe bien évidemment encore des poches d'assainissement non-collectif, compétence qu'a aussi notre syndicat.

Aujourd'hui, la volonté des élus est toujours de susciter et/ou d'accepter de nouvelles adhésions sur les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de L'Aisne. Nous avons su aussi nous doter, au fil des années, de nouvelles compétences comme la défense extérieure contre l'incendie (DECI) et la gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU), transformée depuis peu en gestion intégrée des eaux pluviales (GIEP).

Mais il faut noter qu'en milieu rural, avec de très petites communes, nous avons un souci de cohérence de délégation de compétences, donc un souci de cohérence de la gouvernance, car nous avons un syndicat à la carte. En général, les communes s'accordent à nous confier la compétence « assainissement » parce qu'elle coûte cher et rapporte moins que la compétence « eau potable » qui est la plus rentable pour leurs budgets – rappelons toutefois qu'il y a porosité des budgets général et eau dans les très petites collectivités. C'est pourquoi nous sommes en train de réfléchir à l'évolution des modalités d'adhésion pour ces compétences et à l'évolution du système de la gouvernance sur notre territoire.

Dans ce contexte, le projet de loi adopté au Sénat, en attente de passer devant la commission de l'Assemblée nationale, est pour nous un mauvais signal donné à la gouvernance de l'eau.

Tout le monde sait en effet que le motif le plus souvent avancé de non transfert de la compétence eau pour les communes est le prix. En tant que responsable



local, je me dois de préciser que le « prix (du service) de l'eau » n'est pas le seul critère important ; il y a aussi le *service rendu* et la *qualité* dudit service rendu à la population. Se baser uniquement sur le « prix de l'eau » ne fait que masquer la réalité de la fragilité du service rendu qui, bien souvent, se limite à disposer de l'eau courante chez soi sans évoquer les manquements aux exigences de qualité et de sécurisation des services .

Prenons l'exemple de ma communauté d'agglomération qui a les compétences obligatoires de l'eau et de l'assainissement. À la date de sa création, toutes les communes sauf une adhèrent au SIDEN-SIAN, donc la communauté d'agglomération par représentation-substitution adhère au SIDEN-SIAN. Or la ville centre de 22 000 habitants qui possédait sa régie, au motif que l'eau y est moins chère de quelques centimes, a demandé à l'ensemble des délégués communautaires de retransférer la compétence « eau » aux communes, sans prendre en compte les enjeux de la distribution de l'eau, ni le risque induit par la disposition d'une seule source de forage sans possibilité d'interconnexion !

À l'heure où nous sommes confrontés au dérèglement climatique et à ses conséquences négatives (inondations, périodes de sécheresse) qui conduisent au manque d'eau potable, où l'on découvre l'impact des polluants émergents comme les PFAS<sup>112</sup> ou les métabolites de pesticides<sup>113</sup> sur la ressource en eau, où l'on subit l'évolution des normes de qualité ainsi qu'une très forte attente de la société par rapport à la qualité de l'eau, cette même commune se tourne vers nous en nous demandant, au titre de la solidarité territoriale, de sécuriser son approvisionnement en eau en la connectant à notre système d'interconnexion qui traverse l'ensemble du département du Nord et qui a coûté 200 millions d'euros financés par les abonnés eau du SIDEN-SIAN !

Notons, par ailleurs, que le coût d'investissement du service de l'eau a fortement augmenté ces trois dernières années au regard de la crise économique et de l'inflation (bien différente de celle du « panier de la ménagère »). En effet, sur l'ensemble des marchés que nous avons lancés, la plus petite hausse était de 23 %, et pouvait même dépasser les 50 % en cas de reconstruction de stations d'épuration.

Cela nous a obligé à augmenter très fortement le prix de l'eau pour répondre à ces nouveaux paramètres. Nous investissons en moyenne chaque année quelques 80 millions d'euros, ce qui représente un volume considérable de chantiers.

C'est pourquoi, ces dernières années, nous avons été contraints de limiter notre commande publique et de lancer beaucoup moins de chantiers en gardant le même montant d'investissement pour ne pas trop impacter la facture d'eau. Cependant, en 2023, pour assumer notre programme de travaux, il nous a fallu dépenser non pas 80 mais 110 millions d'euros, ce qui nous a obligé à recourir à l'emprunt ; situation intenable sur le long terme.

---

112 Alkyls perfluorés et polyfluorés (PFAS) connus sous le nom de « produits chimiques éternels » extrêmement persistants dans l'environnement et dans le corps humain.

113 Molécules issues de la dégradation des pesticides.



C'est pourquoi il faut revoir notre rapport au coût du service, sans même parler de la hausse du coût du fonctionnement en raison de l'augmentation du prix de l'énergie...

À ce sujet d'ailleurs, il faut noter que notre facture d'énergie est passée de 8 millions d'euros en 2021 à 28 millions d'euros en 2024 ! Il a donc fallu absorber ces coûts, sachant qu'en régie nous n'étions pas éligibles au bouclier tarifaire. D'où l'importance de consolider notre gouvernance.

Par ailleurs, nous sommes aussi confrontés, comme l'ensemble des services d'eau en France, au « mur des investissements » destinés à répondre aux attentes légitimes des Français envers la qualité de l'eau ainsi qu'aux exigences des directives européennes de traiter les polluants et autres rejets toxiques.

C'est une situation d'autant plus délicate pour l'avenir que nous avons, au sein du réseau national de France eau publique, fait procéder à une simulation qui indique clairement que le prix de l'eau augmentera de 30 à 50 % dans les prochaines années pour continuer à desservir une eau de qualité à l'ensemble des Français.

Or nous savons qu'en matière de gouvernance du financement de l'eau, le sujet du prix du service de l'eau est un élément crucial. Le fait que les communes fassent de la résistance pour déléguer leur compétence liée à la question du prix et non de la qualité nécessite qu'un débat s'organise sur ce sujet. Aussi, faudrait-il développer une communication très large afin d'ouvrir un débat démocratique sur l'acceptabilité du prix du service de l'eau, et savoir jusqu'où aller pour qu'il soit accepté.

#### *Les avantages de la gestion publique de l'eau à grande échelle*

Revenons aux avantages que représente la gestion publique de l'eau à grande échelle. Les bénéfices d'adhérer à un grand syndicat comme le SIDEN-SIAN, dont les compétences s'étendent sur 300 kilomètres de territoires diversifiés, sont de maîtriser un certain nombre de champs captants, de disposer d'une ingénierie de plus de 600 collaborateurs aux compétences techniques variées réparties en dix centres d'exploitation pour assurer le bon fonctionnement des infrastructures et répondre aux enjeux de la qualité de service, et d'avoir des élus impliqués au quotidien et ayant une vision de long terme.

À titre d'exemple, soucieux de la sécurisation de l'alimentation en eau potable d'autant que nous gérons des territoires dépourvus de ressource en eau potable, j'aime à citer la construction d'une « autoroute de l'eau », interconnexion de deux cents kilomètres, qui a été un projet structurant et stratégique autant que vital rendu possible parce que nous avons le bon outil de gouvernance et le bon modèle de gestion, à savoir : un territoire en gestion publique, en régie, dépassant les limites politique et administrative des communes et intercommunalités. La création de cette interconnexion n'a été possible que grâce à la volonté des élus, ainsi qu'à la taille du syndicat et aux valeurs de solidarité et de mutualisation portées par le modèle de gestion en régie, permettant à l'ensemble de nos communes d'être alimentées en eau potable même pendant les périodes de sécheresse.



Notons que les travaux de construction de cette autoroute de l'eau ont commencé dans les années 1990 (par un tronçon d'une centaine de kilomètres), à une époque où l'on ne parlait pas encore de crise structurelle mais conjoncturelle, ponctuelle, du manque d'eau. Les enjeux étaient certes différents d'aujourd'hui, mais le but était de sécuriser l'alimentation de quelques communes de Flandre particulièrement sensibles en période de sécheresse occasionnelle. L'achèvement de cette autoroute a eu comme objectif, non seulement, la sécurisation de l'alimentation en eau potable de l'ensemble de nos communes du Nord adhérentes, mais aussi la préservation des champs captants les plus vulnérables au changement de pluviométrie (recharge des nappes). Cette autoroute de l'eau est donc un outil de sécurisation et de protection des ressources.

### *2.3. La communication*

Au fil des années, la gouvernance pose aussi la question du message que l'on souhaite adresser à la population, et traduit la façon dont on communique sur les enjeux de sobriété et les enjeux économiques, au-delà des simples obligations réglementaires ou des informations que l'on peut mettre dans les factures.

### **Conclusion**

Maître Orsenna évoquait le projet « Adopte ta rivière » avec les scolaires. Pour ce qui nous concerne, nous avons travaillé avec les inspections académiques départementales, puisque le cycle de l'eau est inscrit au programme du cycle 3 des primaires, afin d'organiser de manière officielle et coordonnée une action de sensibilisation aux enjeux de la préservation de l'eau.

Ainsi, nous avons organisé un concours sur la thématique de l'eau, sur les économies d'eau, et proposé aux enseignants et à leurs élèves au cours de l'année scolaire de travailler sur le thème de l'eau à travers leurs projets pédagogiques, notamment d'art plastique. Recourir au partenariat avec les inspections académiques permet de mieux faire passer les messages et de travailler ensemble, de manière cohérente, sur des sujets comme celui de la sobriété des usages de l'eau.

Nous avons été extrêmement surpris et ravis de la qualité du travail accompli dans ces écoles et, aujourd'hui, nous sommes à peu près sûrs que les enfants ayant bénéficié de ce partenariat ont acquis, de manière ludique et éducative, une réelle conscience des enjeux de préservation de l'eau dans notre société et dans la vie quotidienne quand on ouvre le robinet.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup de ce témoignage très intéressant. Cette expérience acquise sur le long terme montre bien la nécessité, compte tenu de la situation très particulière de votre commune, de l'adaptabilité au plan local ; ce qui était l'un des sujets. L'on voit que certaines zones, certaines communes, ont des problèmes tout à fait



atypiques qu'il faut pouvoir intégrer et, en même temps, vous souhaitiez beaucoup insister sur cette notion de syndicat pour montrer comment cet outil est adaptable et, d'une certaine façon, pérenne, ce qui est important pour le long terme.

Vous avez également souligné les aspects de solidarité dans la façon dont vous avez conçu les choses, mais la solidarité a toujours ses limites, notamment à travers le prix. Néanmoins, cela nous a permis de prendre conscience que l'on a un volet d'actions possibles, y compris au niveau local, dans la sensibilisation du public et dans son éducation.

Je donne à présent la parole à Mme Aurélie Colas qui représente la Fédération des entreprises de l'eau.

---

**Aurélie Colas**

*Déléguée générale de la Fédération des entreprises de l'eau*

Merci beaucoup M. le président. Je remercie également le Conseil d'État pour m'avoir invitée à participer à ce colloque sur la politique publique de l'eau et offrir à travers moi la parole aux entreprises de l'eau.

## **1. Les entreprises de l'eau**

Les entreprises de l'eau, sont des entreprises qui assurent, après une mise en concurrence, les services d'eau et d'assainissement pour le compte des collectivités territoriales.

En France, ces entreprises couvrent 60 % de la population française pour la production et la distribution de l'eau potable, et 50 % pour l'assainissement dont le traitement des eaux usées. Notons que la filière française de l'eau « amont-aval » représente quelques 100 000 emplois en France. Les entreprises de l'eau représentent en propre 28 000 emplois directs répartis sur le territoire national avec 785 points d'embauche, ce qui représente un très fort maillage territorial.

## **2. Collaboration des entreprises de l'eau avec les collectivités**

La collaboration des entreprises de l'eau avec les collectivités prend différentes formes comme, par exemple, la délégation de service public (DSP) ou tout autre forme contractuelle. Actuellement, 10 000 contrats sont signés avec les collectivités territoriales par les entreprises de l'eau et près 900 nouveaux contrats de DSP sont remis en concurrence chaque année.

La particularité des entreprises de l'eau est qu'elles consacrent des budgets très élevés à la recherche et au développement. Les enjeux autour de la qualité de l'eau sont très aigus, ces entreprises mobilisent 900 chercheurs sur les problématiques spécifiques de l'eau.

### ***Gestion déléguée ou régie***

En France, cela a été souligné, il existe un principe de gestion de l'approvisionnement en eau potable et du traitement des eaux usées par les collectivités territoriales,





notamment sous forme de gestion déléguée, parfois confiée à des opérateurs privés, dans laquelle la collectivité garde directement sa capacité décisionnelle et la main dans la définition des besoins à travers des appels d'offres *via des reportings* et des mécanismes de contrôle et de prévisions de fins de contrats quand des fins de contrats se dessinent.

C'est ce principe de libre choix du mode de gestion par les collectivités qui s'applique en France. La collectivité locale décide même sans mécanisme permettant de comparer la performance d'une régie publique, qui est celle d'un délégataire privé dans le cadre de la commande publique ; dans le cadre des marchés publics, il n'existe pas, à ce jour, de mise en concurrence entre une régie et une délégation de service public (DSP).

La DSP s'est largement développée dans la plupart des services publics de proximité tels les transports publics, les cantines scolaires, ou les équipements sportifs ; mais dans le secteur de l'eau nous avons une antériorité de la DSP. C'est-à-dire que très tôt, ladite délégation a été dotée d'outils d'évaluation de la performance pour pouvoir délivrer un service public de qualité aux collectivités en créant des outils propres qui ont ensuite été élargis à l'ensemble des modes de gestion pour aboutir à un outil public : l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), outil précieux que je vous invite à consulter d'autant plus intéressant qu'il présente un état des lieux du secteur de l'eau.

Rappelons, comme le président Honorat l'a précisé en introduction, que le modèle de l'école française de l'eau a été exporté à l'international. Et qu'ainsi, l'entreprise de l'eau « à la française », comme on l'appelait autrefois, est un acteur clé de la géopolitique de l'eau dans le monde.

Dans ce contexte, *quid* de l'usager ? Connaît-il le mode de gestion de son service d'eau et d'assainissement ? Majoritairement non. C'est un enjeu qu'il ne connaît pas, c'est un angle mort en termes de connaissance de la gestion de ce service public. Ainsi, en cas de problème, par exemple quand une canalisation fuit, généralement il se tourne vers la collectivité. Et dans les études d'opinion que nous menons l'on voit cette forte méconnaissance sur la nature de l'acteur qui opère.

### **Débat public-privé**

Sur un autre aspect important de ce sujet, qu'en est-il aujourd'hui du débat entre régie et DSP ?

Le contrat de DSP est un outil au service d'une politique publique, ce n'est pas le mode de gestion lui-même

La problématique existe toujours. Elle est abordée dans le débat public, et peut être parfois instrumentalisée par certains acteurs qui vont être positionnés sur l'extrême gauche de l'échiquier politique. Pour autant, notre perception à la Fédération des entreprises de l'eau est qu'aujourd'hui les enjeux autour de l'eau sont tellement aigus, que la question public-privé me semble assez largement dépassée ; ceci alors même que la France n'est pas encore passée à l'échelle supérieure.



Face aux changements climatiques, notre conception, par ailleurs assez partagée, est que nous avons besoin de tout le monde, étant tous concernés. Ainsi, par exemple, nous avons œuvré, avec l'aide de Mme Mametz, à une réflexion collective sur le financement des services d'eau et d'assainissement en France avec : Intercommunalités de France<sup>114</sup>, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)<sup>115</sup> et les entreprises de l'eau. Illustré par des témoignages de collectivités, appuyé par les résultats d'une enquête conduite en 2024 auprès des services, et complété par l'audition de personnalités qualifiées, le résultat de ce travail propose une vision synthétique des enjeux financiers pour les services d'eau et d'assainissement et présente des propositions pour concilier efficacité environnementale, équilibre économique et équité sociale<sup>116</sup>.

Pourquoi ai-je fait état de cette étude ? Parce qu'actuellement les services d'eau et d'assainissement en France, quel que soit le mode de gestion, public ou privé, sont confrontés à une équation impossible, esquissée durant la première table ronde, qui est que le modèle de financement des services d'eau et d'assainissement en France est fondé sur la consommation d'eau potable, c'est-à-dire que plus l'on consomme d'eau potable et plus il y a de moyens pour que les collectivités puissent investir.

Or à partir du moment où nous poursuivons tous une trajectoire de sobriété, pour laquelle nous sommes des acteurs très mobilisés, nous proposons des solutions où l'on considère collectivement que la protection de la ressource est l'affaire de tous. D'où la nécessité de réfléchir à ce modèle économique fondé sur les volumes d'eau potable consommés.

Autrement dit, si nous envisageons une trajectoire de sobriété, il faut penser des services publics financés autrement que par les volumes d'eau potable consommés. C'est l'exemple d'une problématique qui traverse les services publics d'eau et d'assainissement, quel que soit le mode de gestion.

L'un des points forts de la DSP eau en France est de pouvoir faire bénéficier nos territoires français de l'expertise

Qu'il s'agisse de renforcer la compétitivité ou la souveraineté nationale, l'on peut être fier, en France, d'avoir des acteurs économiques de premier plan capables d'apporter des solutions innovantes pour faire bénéficier de leur expertise l'ensemble des collectivités territoriales ; qu'il s'agisse de la réduction des fuites, d'économies d'eau, de la connaissance patrimoniale ou d'innovations (grâce à des budgets de recherche/développement élevés).

---

114 Association nationale d'élus représentant les intercommunalités auprès des pouvoirs publics nationaux, qui accompagne ses adhérents par la mise à disposition de l'expertise de son équipe.

115 Association de collectivités locales entièrement dévolue à l'organisation et à l'amélioration continue des services publics locaux (énergie, eau, numérique, déchets).

116 Intercommunalités de France, FNCCR et Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, *Sobriété : vers un nouveau modèle de financement des services d'eau et d'assainissement - Garantir la qualité de l'eau et l'accès à la ressource : les propositions des collectivités et des entreprises*, étude, juillet 2024.



### Mécanismes permettant la réversibilité des modes de gestion

En France, il doit être noté que l'on peut passer d'un délégataire à une régie, d'une régie à une délégation de service public ; et que l'on dispose également d'outils permettant de passer d'un délégataire à un autre délégataire. Ces moyens dont nous sommes dotés ont pour but de pouvoir favoriser une décision et une mise en œuvre rapides de la décision de la collectivité, soit en cas de changement d'opérateur, soit en cas de changement de mode de gestion.

### Nouveaux enjeux auxquels sont confrontés les services d'eau en France

L'un des impacts majeurs du changement climatique est que le thème de l'eau est longtemps resté un débat d'experts, de scientifiques ; mais actuellement ce sujet est réinvesti par le politique. Le Président de la République a présenté le plan Eau en personne, et l'on observe les préoccupations croissantes des élus qui, autrefois, étaient essentiellement concentrées sur le prix de l'eau (le plus bas possible). De sorte qu'actuellement, il existe un vrai questionnement de la part des collectivités sur la performance de leur service d'eau et d'assainissement.

Mais ce sujet est réinvesti surtout par les usagers, comme en témoignent certains chiffres du baromètre Les Français et l'eau, réalisé chaque année par le Centre d'information sur l'eau<sup>117</sup> : en moyenne, 62 % des Français craignent de manquer d'eau à l'avenir dans leur région. Il y a 25 ans, ils étaient 33 %. Certes, il existe en France des zones géographiques où il y a toujours eu des inquiétudes par rapport aux sécheresses, mais là, il s'agit de Français préoccupés par la situation hydrique dans leur région, c'est-à-dire en proximité.

D'autres chiffres apparaissent également préoccupants : 72 % des Français s'attendent à une dégradation de la qualité de l'eau dans les années à venir. La confiance dans la qualité de l'eau potable quant à elle perd des points en une année passant de 85 à 80 %<sup>118</sup>.

Cela englobe bien sûr toutes les problématiques publiques autour des résidus de pesticides et des polluants dits « éternels » comme les PFAS<sup>119</sup> présents dans l'eau depuis les années 1950. Cela inquiète et renvoie à un besoin de transparence de l'ensemble des usagers de l'eau aujourd'hui. C'est une responsabilité qui est largement collective.

### Diversité des situations locales

Parce qu'il existe des territoires dont les enjeux hydriques, sociaux, économiques et touristiques sont extrêmement diversifiés, l'on peut aujourd'hui bénéficier de nombreux retours d'expérience sur les solutions qui ont pu être mises en place dans des pays confrontés, par exemple, à des phénomènes de sécheresse auxquels nous n'étions pas habitués.

117 Centre d'information sur l'eau, *Les Français et l'eau – Enquête nationale et focus régional*, 28<sup>e</sup> édition, étude de septembre 2024 publiée le 11 février 2025.

118 *Ibid.*

119 Groupe incluant plus de 4 700 produits chimiques d'origine anthropique largement utilisés qui s'accumulent au fil du temps chez l'être humain et dans l'environnement.



L'on peut, par exemple, penser à la réutilisation des eaux usées traitées qui constituent moins de 1 % de l'eau consommée en France, mais qui est largement expérimentée dans des pays comme Israël ou l'Espagne en raison d'un manque important d'eau ; ou encore au dessalement (ou désalinisation) de l'eau qui permet d'obtenir de l'eau douce à partir d'une eau saumâtre ou salée. Ces solutions qui ont fait leur preuve pourraient être déployées en France.

Dans le même ordre d'idée, et avec l'aide des nouvelles technologies informatiques, on pourrait mettre en place une « digitalisation des eaux », c'est-à-dire des dispositifs de prédiction qui permettent de cibler finement les travaux à réaliser sur le réseau d'eau, afin d'intervenir au bon endroit au bon moment, au lieu de réparer des kilomètres de canalisations au juger, de façon à répondre un objectif de qualité du service public de l'eau.

### Récurrence de phénomènes climatiques extrêmes

« Pas assez d'eau », « trop d'eau », « augmentation de la pollution ». À travers ces leitmotivs, l'on observe que la gestion de crise devient une expertise à part entière avec des perturbations plus ou moins fortes et/ou simultanées en France, voire à l'échelle d'un même bassin versant.

Dans ce contexte, l'apport des entreprises de l'eau est de pouvoir intervenir à plusieurs endroits du territoire national dans des situations où l'on peut avoir simultanément des problématiques de sécheresse, d'altération de la qualité de l'eau et des problématiques de « trop d'eau ». L'on sait que la dimension d'accompagnement des collectivités est d'autant plus forte lorsque les problématiques sont complexes, ce qu'elles sont de plus en plus et qui renvoie au besoin d'ingénierie et d'expertise évoqué précédemment par Mme Mametz.

### L'évolution des métiers

L'évolution des métiers reste un aspect qui a été peu abordé. Jusque-là, on avait une expertise traditionnelle des métiers de l'eau quel que soit le mode de gestion (captage, production et distribution d'eau potable, collecte et traitement des eaux usées). Maintenant, l'on observe une gestion beaucoup plus large en « amont-aval » avec la montée en puissance des métiers liés, d'une part, à la préservation qualitative et quantitative de la ressource *via* le développement de l'intelligence artificielle et, d'autre part, à la bio surveillance (observer dans un environnement donné le fonctionnement des milieux naturels, de la faune et de la flore dans une perspective beaucoup plus large). Par ailleurs, on notera qu'il existe un besoin croissant de solidarité entre les collectivités.

Dans ce contexte, quel est le bon niveau de compétences ? Est-ce la commune, l'intercommunalité, ou le syndicat ? La Fédération des entreprises de l'eau ne se prononce pas sur ce point. Néanmoins, ce que l'on observe c'est que les mutualisations sont de plus en plus nécessaires dans un contexte de transition hydrique de plus en plus tendu.



Concrètement, cela signifie des interconnexions entre différentes collectivités, une mutualisation des investissements, qui sont des investissements de long terme particulièrement élevés ; et l'on se souvient que parmi les 700 communes en situation de rupture d'approvisionnement à l'été 2022, la quasi-totalité étaient des communes isolées et en très grandes difficultés pour assurer la continuité de l'approvisionnement en eau potable.

#### L'apport de la délégation de service public (DSP)

L'apport de la DSP peut permettre à des collectivités grandes ou petites au sein d'un même territoire d'avoir accès à un même niveau de prestations, aux technologies les plus adaptées à leurs besoins, avec un système de solidarité au sein des contrats. La présence d'une grande ville autour des collectivités les plus rurales permet aussi d'assurer une solidarité au sein des contrats, ou d'accompagner des communes isolées qui en expriment le besoin.

#### Des pistes de réflexion et d'action

En 2023, l'on a observé en France une baisse du volume moyen d'eau potable consommé de 3 %, voire jusqu'à 10 % dans certains territoires.

Or l'ensemble des contrats que les entreprises de l'eau signent, à quelques exceptions près, sont des contrats appuyés sur les consommations d'eau potable. De sorte qu'on a l'impression d'être confrontés à une situation de transition hydrique qui nécessite d'adapter nos outils pour pouvoir poursuivre cet objectif qui, par ailleurs, est le nôtre puisqu'il est important d'économiser l'eau.

C'est pourquoi il existe ce qu'on appelle des « contrats de performance eau » pour préserver la ressource en eau. Ces contrats de performance sont appuyés sur des volumes d'eau potable consommés qui assurent l'équilibre des contrats, le but étant de contribuer à décorréliser les volumes d'eau potable de l'économie des contrats. Concrètement, cela veut dire que les entreprises de l'eau sont incitées financièrement à faire économiser de l'eau potable à la collectivité. Des exemples sont mis en place avec la métropole européenne de Lille, l'agglomération de Brive en Corrèze, ou l'agglomération de Saumur en Val de Loire ; les objectifs sont d'économiser 300 000 m<sup>3</sup> d'eau potable, ce qui reste assez modeste. Mais de telles actions qui ne sont pas très développées en France mériteraient de l'être davantage pour pouvoir atteindre de plus hauts objectifs.

Par ailleurs, on constate qu'il existe un certain nombre d'outils réglementaires qui freinent l'activité à qui voudrait réfléchir à de nouvelles solutions en matière de financement des services d'eau et d'assainissement dans le contexte de la transition hydrique, et notamment dans le contexte de tension sur la ressource en eau.

Enfin, on notera que la facture des usagers comporte deux éléments importants : une part d'abonnement fixe qui permet de se raccorder aux services d'eau et d'assainissement et d'avoir de l'eau au robinet, et une part variable proportionnelle au volume d'eau consommé. Aujourd'hui, la facture standard correspond à peu près à une répartition 80/20 (80 % de part variable et 20 % d'abonnement) selon les volumes consommés.



Or pour les services d'eau et d'assainissement c'est l'inverse : la part de charges fixes correspond à 80 % du coût et la part variable à 20 %.

Aussi, certaines collectivités se demandent s'il ne serait pas pertinent de rendre la part abonnement un peu plus élevée pour certains usagers comme, par exemple, les propriétaires de résidences secondaires ou ceux qui ont des forages privés sur leur terrain pour leur consommation courante et qui, en situation de tension sur la ressource, en période estivale pour les résidences secondaires, vont recourir davantage aux services d'eau et d'assainissement pour l'eau potable.

La collectivité pourrait, si elle le souhaite, appliquer un abonnement un peu plus élevé pour faire concourir davantage ces usagers qui, actuellement, ne concourent pas beaucoup au modèle économique puisqu'ils consomment peu, mais qui sont raccordés aux services d'eau et d'assainissement qu'ils utilisent généralement en période de tension sur la ressource.

Aujourd'hui, cela n'est pas possible, car il existe un cadre réglementaire qui impose des seuils aux collectivités et ne leur permet pas de faire varier cette part abonnement.

Mais cela fait partie de ces solutions où l'on s'est dit qu'en période de tension sur la ressource, si l'on a besoin de ressources supplémentaires, si, comme l'a dit Mme Mametz, nous sommes face à un « mur d'investissements », que ce soit sur l'accès à l'eau ou la qualité de l'eau, alors peut-être en ce cas faut-il donner plus de moyens aux collectivités pour leur permettre de faire face à cette situation de déficit de financement.

Toutefois, au-delà de ces réflexions, notre conviction à la Fédération des entreprises de l'eau est qu'il faut repenser le modèle économique des services d'eau et d'assainissement dans un contexte de sobriété. C'est notre objectif, et il faut se donner les moyens de pouvoir l'atteindre.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup Mme la déléguée générale. Je crois que votre exposé a bien montré que nous nous sommes, dans un premier temps, plutôt centrés sur le « petit cycle » de l'eau, et comment en partant de là, en réalité très vite, on a abordé d'autres questions.

Et puis, il était intéressant de parler aussi du futur, des besoins et de l'évolution des métiers de votre secteur. Toutefois, je ne suis pas certain de partager vos dernières propositions, notamment sur les résidences secondaires, car si l'on commence à cumuler trop de propositions disparates, je pense qu'à un moment on aura un problème sur la façon d'articuler toutes ces mesures.



---

**Aurélie Colas**

*Déléguée générale de la Fédération des Entreprises de l'Eau*

Donner aux élus la possibilité de le faire s'ils le souhaitent est une option.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Oui, si les collectivités le souhaitent. Je vous propose de réagir au sein de la table ronde sur cette première partie.

---

**Martin Gutton**

*Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture,  
ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture*

Je souhaiterais réagir sur cet aspect saisonnier. Effectivement, la France doit détenir le record du monde en nombre de résidences secondaires, et il n'est pas illégitime que cela paie une partie des investissements annuels. La métropole de Toulouse a su différencier le prix de l'eau en hiver et en été, en augmentant les prix l'été et en baissant les prix l'hiver de façon à inciter à la sobriété pendant la période estivale, période de basses eaux sur la Garonne. Ce sont des démarches vertueuses qui vont dans le sens du plan Eau gouvernemental.

---

**Danielle Mametz**

*Vice-présidente de la régie Noréade,  
vice-présidente de France eau publique et maire de Boëseghem (Nord)*

Notons que le déplaçonnement de la part abonnement existe déjà en secteur touristique.

Je souhaiterais réagir sur ce qui différencie la gestion de la *délégation de service public* (DSP) de la gestion en *régie*. Les acteurs en régie privilégient d'abord les solutions fondées sur la nature, la préservation de la ressource et demandent la sanctuarisation des aires d'alimentation du captage, parce qu'il vaut mieux ne pas avoir recours au traitement de l'eau. C'est pourquoi il faut aussi mettre en place une politique d'anticipation et de préservation, même s'il manque des outils pour cela. Je pense qu'au congrès de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) de nombreux acteurs ont demandé *via* des motions signées une sanctuarisation des aires d'alimentation de captage, avec zéro intrants<sup>120</sup> pour garantir que l'on arrête de polluer les nappes phréatiques. Il faut savoir que sur notre syndicat, on trouve encore de l'atrazine qui est un pesticide interdit depuis 1992 !

---

120 Apports destinés à augmenter les rendements (engrais, produits phytosanitaires, pesticides, etc.).



---

**Aurélie Colas**

*Déléguée générale de la Fédération des Entreprises de l'Eau*

Je considère comme vous que la politique de l'eau doit s'appuyer sur deux jambes : prévention *et* traitement. Dans la mesure du possible, il faut éviter que des pollutions se retrouvent dans l'eau. Il s'agit de travailler en amont sur la suppression de ces pollutions pour avoir des eaux de meilleure qualité.

En revanche, je vous rejoins sur la sanctuarisation de la protection des captages. Lorsque les pollutions sont là, il faut les traiter. L'on sait que la réglementation oblige de traiter les PFAS qui sont présents dans l'eau depuis les années 1950. Il s'agit simplement d'apporter des réponses à une problématique sanitaire qui est posée aujourd'hui.

Au-delà, j'ai insisté précédemment, mais sans doute un peu vite, sur le fait que la recherche/développement porte aussi sur la biosurveillance, c'est-à-dire sur l'analyse de la flore et de la faune, et sur l'environnement de manière plus générale. Il ne s'agit pas seulement de travailler sur des éprouvettes, mais de regarder comment évolue le milieu naturel pour proposer des solutions de traitement des pollutions quand elles existent, ou identifier quand elles sont présentes dans le milieu naturel et que l'on n'a pas forcément la connaissance de ces pollutions.

J'ajoute pour rassurer tout le monde que l'eau est l'aliment le plus contrôlé de France. Il y a des millions de traitements chaque année, et les dispositifs de détection sont de plus en plus fins. Ce qui nous permet de dire à nos concitoyens qu'aujourd'hui l'on détecte des pollutions que l'on ne détectait pas il y a vingt ou trente ans. La recherche/développement a su trouver les solutions pour identifier ce qu'il y a dans l'eau, c'est quelque chose de très dynamique puisqu'il faut analyser l'eau pour identifier ses composants afin de s'assurer que l'on puisse adapter les traitements et la rendre potable.

---

**Rémy Pointereau**

*Sénateur du Cher,*

*président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau*

Quelques mots pour rebondir sur ce que disait la vice-présidente Mametz sur la compétence eau et assainissement. Dans notre rapport, nous n'avons pas du tout remis en cause le fait que cette compétence devait être mis en place en 2026, tout simplement parce qu'il n'y avait pas entre nous de *consensus* sur ce point. Cela reste facultatif, avec la liberté de le faire ou non.

En matière de solidarité entre collectivités, on a constaté, depuis la loi « NOTRe »<sup>121</sup>, que beaucoup d'élus ont arrêté de faire des travaux sur l'eau et l'assainissement, car ils ont voulu attendre que la compétence soit transférée et refiler ensuite le problème aux autres. Certains n'ont jamais fait faire de travaux, ils avaient un prix

---

121 La loi « NOTRe » du 7 août 2015 prévoit que le transfert des compétences « eau et assainissement » vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération, sera obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.





de l'eau qui était minimal, mais « cachaient » des réseaux d'eau fuyards ; et nous pouvons aussi évoquer ces réseaux pour les entreprises. Au final, il faudrait investir aujourd'hui plus de 10 milliards d'euros par an pour arriver à traiter le problème dans les dix ans.

À cela s'ajoute un souci de péréquation entre les agences de l'eau. Ainsi, par exemple, si l'on prend le cas de l'agence de l'eau Nord-Bretagne, on s'aperçoit qu'elle possède à la fois le plus grand territoire et le budget le plus faible ; d'où la nécessité d'une péréquation entre les agences de l'eau pour que tous les Français puissent être traités de la même façon. Ce faisant, le département apparaît comme la bonne échelle pour traiter les problèmes de l'eau en lien avec les agences de l'eau et en lien avec les EPCI. Si l'on veut un prix de l'eau unitaire pour tout le monde, c'est donc par département qu'il faut le faire, d'autant qu'ils ont l'ingénierie et la surface nécessaire pour pouvoir engager tous types de travaux.

Quant à taxer davantage les propriétaires de résidence secondaires, c'est ce que j'appellerais une fausse bonne idée, à oublier de toute urgence tellement nous croulons déjà en France sous les taxes et les surtaxes.

---

**Martin Gutton**

*Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture,  
ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture*

Le système des agences est construit de telle manière que les redevables du bassin financent eux-mêmes les actions du bassin. La solidarité entre bassins n'a pas du tout été imaginée au départ, même si elle s'accomplit en partie, comme cela a été rappelé précédemment, à travers l'Office français de la biodiversité (OFB). Les bassins plus ruraux cotisent moins au financement de l'OFB. M. Mourlon, directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse aurait pu le dire, car cette agence participe très largement au financement de l'OFB. Quoi qu'il en soit, l'élargissement du « grand cycle » de l'eau pose tout de même la question des ressources des agences de l'eau.

Je me permets d'ouvrir une parenthèse, car le discours du sénateur Pointereau m'y invite, pour évoquer le bassin Loire-Bretagne. Celui-ci constitue 28 % du territoire national et abrite 13 millions d'habitants. Quand on est sur le « petit cycle » de l'eau, l'on travaille sur 13 millions d'habitants avec des ressources apportées par ses habitants, et le système fonctionne bien. Quand on élargit à 28 % du territoire national, et que l'on va, par exemple, sur des mesures agro-environnementales et climatiques sur la protection des zones humides, les financements ne sont plus en rapport avec la superficie du bassin.

Or cet élargissement progressif est nécessaire au « grand cycle » de l'eau ; ce qui questionne le mode de financement, soit pour trouver de nouvelles ressources, soit pour imaginer des péréquations entre bassins, peut-être sous forme d'intervention nationale même si l'heure n'est pas favorable à ce type d'action, soit pour remobiliser les contributions apportées à l'OFB puisque ce financement devrait, selon moi, plutôt relever de l'État, car l'OFB est un établissement public



de l'État et il ne serait pas anormal que ce soit l'État qui assure directement son financement. Ce faisant, je ne remets pas en cause l'existence de l'OFB qui est un établissement central, notamment durant cette période de changement climatique où la biodiversité est menacée, et qui joue un rôle majeur à la fois sur la biodiversité qui est dans son titre, mais également dans les politiques de l'eau en raison du fait qu'il est l'héritier de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), comme le président Josse l'a rappelé.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Je vous remercie et vous propose de poursuivre votre intervention. La parole est à M. Gutton.

---

**Martin Gutton**

*Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture,  
ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture*

Merci M. le président. En tant qu'ancien directeur général d'agence de l'eau, sans doute l'une des missions les plus passionnantes que j'ai exercées, je pense que le thème de l'eau est un sujet majeur pour notre société et tous ses secteurs d'activité ; d'autant que le dérèglement climatique rend ce sujet de plus en plus important, ce qui explique qu'il soit revenu dans l'actualité et promis à un bel avenir.

La conscience que le sujet va se renforcer dans les prochaines années justifie donc l'importance d'investir sur ces questions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, avec la nécessité de préserver, même dans un contexte budgétaire difficile, les moyens destinés à cette adaptation. Mais tout cela peut sembler lointain, et l'on peut être tenté de réduire ces financements au bénéfice d'actions immédiates à mener, d'autant qu'il existe de nombreuses urgences dans beaucoup de domaines. Pourtant, il faut conserver cette capacité à agir sur le long terme.

### ***Déconcentration et décentralisation***

Si je reprends les termes utilisés par le président Launay sur la déconcentration, l'on dispose en France d'un système très déconcentré autour des préfets coordonnateurs de bassins, et des préfets des départements comme le préfet du Var présent parmi nous qui évoquait en aparté les possibilités élargies de dérogations offertes aux préfets. Ainsi peut-on noter qu'il existe une capacité de l'État déconcentré à agir en proximité.

Je reviens également sur la question de la décentralisation qui me semble un sujet majeur. On dispose en effet sur le territoire national, depuis les mouvements de décentralisation de 1981, de collectivités qui, aujourd'hui, ont des compétences très importantes, au point qu'à présent ce sont bien les collectivités locales



(communes ou groupements de communes) qui sont les premiers acteurs du domaine de l'eau.

Notons que les régions peuvent être présentes et prendre en charge la compétence animation dans le domaine de l'eau. Les départements, notamment ruraux, sont également des acteurs importants, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à travers la loi « NOTRe », auxquels s'ajoutent les intercommunalités (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes) pour ce qui concerne la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), ainsi que divers syndicats de l'eau.

### ***Une politique publique de l'eau différenciée***

À cette analyse de l'existant, j'ajouterai le terme de différenciation, tant l'on parle de complexité de l'organisation dans le domaine de l'eau, une complexité dont on est quelquefois soi-même responsable parce que l'on a ses propres attentes et exigences dont on ne mesure pas la complexité...

Or si le système est complexe c'est que notre organisation administrative l'est aussi. J'ai cité tous les échelons des collectivités et ils sont tous engagés dans les politiques de l'eau ; pourtant, en même temps, l'on aspire de plus en plus à ce que chacun sur son territoire, puisse avoir une politique locale adaptée à sa situation ; et c'est peut-être cela le principe d'égalité.

Mais l'on n'est pas tous égaux quand on vit, par exemple, au cœur de Paris ou au fin fond de la Creuse qui est un département qui ne dispose pas des mêmes services publics que ceux qui existent à Paris. C'est pourquoi cette politique différenciée d'aménagement du territoire est centrale et explique sans doute une part de la complexité à laquelle nous sommes confrontés. Mais l'organisation de la politique de l'eau ne peut pas être la même dans la Creuse qui compte 115 000 habitants, et dans le Lot avec 175 000 habitants et 80 structures de production et de distribution d'eau et qui, face au dérèglement climatique directement subi, est en train de s'organiser.

Dans ce contexte, il est donc nécessaire de mettre en place une politique forcément différenciée. D'ailleurs, lorsque l'on parle de complexité, il faudrait plutôt se positionner non pas vu de Paris, car le territoire n'est plus aussi homogène qu'il pouvait l'être par le passé, mais plutôt vu du côté de l'usager, du citoyen pour savoir si l'organisation mise en place dans les territoires est adaptée à ses besoins. Ce qui donnera une vision quelque peu différente de cette notion de complexité.

### ***Une politique participative***

La politique participative est un concept auquel je crois beaucoup, malgré son côté chronophage. Mais n'est-ce pas l'essence même de la démocratie que d'être chronophage ? On le mesure, par exemple, sur le budget où l'on passe beaucoup de temps à débattre. Et je ne sais pas si les critères affichés par maître Orsenna peuvent nous aider non pas à réduire le débat, mais à mieux le construire. Sachant



que les choses sont chronophages parce que nous n'avons pas tous la même culture, le même mode de fonctionnement, les mêmes connaissances scientifiques, ni les mêmes moteurs.

J'ajoute que cette politique participative est d'autant plus nécessaire que « *la qualité de l'eau [fait] partie du patrimoine commun de la nation* », comme l'indique le premier article du code de l'environnement<sup>122</sup>. Et je crois beaucoup à cette participation qui nous oblige à nous concerter avec tous les acteurs.

C'est pourquoi il faut arriver à construire du *consensus*, ce que l'on a longtemps réussi à faire dans les comités de bassin et dont le sénateur Pointreau peut témoigner. J'ai, par exemple, toujours été étonné de constater, dans le comité de bassin Loire-Bretagne où les choses sont parfois difficiles, cette capacité des acteurs à parvenir malgré tout à des *consensus*. Alors oui, cela prend de plus en plus de temps, au point parfois d'user certains représentants qui quittent prématurément ces instances. Mais je peux témoigner que le sénateur Pointreau était fidèle aux instances du comité de bassin. -

C'est pourquoi il faut arriver à ce que les collectivités s'engagent davantage, parce qu'elles sont les régulatrices de cette discussion, les pilotes de ce débat, notamment à travers les compétences d'ingénierie et d'organisation qu'elles se sont appropriées. Et je ne crois pas que ce soit le rôle de l'État, même s'il a un rôle de contrôle de la légalité et de contrôle de la capacité des acteurs, de s'exprimer dans cette démocratie participative, car il n'est plus pilote de ce débat. Certes, il assure la régulation nationale et le contrôle de la légalité local, mais il revient aux collectivités de s'y investir. Je note par ailleurs que ce dialogue est de plus en plus difficile.

\* \* \*

Pour ce qui me concerne, j'ai quitté mes fonctions à l'agence de l'eau et suis à présent délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture. C'est un poste de dialogue en lien direct avec l'extérieur, tant il y a besoin d'acteurs capables de faciliter la discussion afin de mettre un peu d'huile dans les rouages, un peu à l'instar des interventions de maître Orsenna.

Dans ce dérèglement climatique que nous vivons tous, mais que nous ne comprenons pas tous de la même façon, il faut effectivement faciliter le dialogue ; ce qui est le cas pour la gestion de l'eau en agriculture.

Le monde agricole est sans doute le premier impacté dans ses activités par le dérèglement climatique. Au fil des années, les agriculteurs en ont été les témoins ; ils ont vu évoluer la date des vendanges, les dates de semis, et voient se multiplier des événements climatiques qui perturbent fortement le fonctionnement de leurs exploitations ; et l'on sent les choses se tendre parce que chacun, dans ce partage de l'eau, veut trouver sa solution, sa voie, et garantir l'avenir de son exploitation, de son entreprise et de son territoire.

---

122 Article L. 110-1 du code de l'environnement.



Dans ce contexte, l'on constate la multiplication de mouvements extrêmes. Je l'ai vécu à l'agence de l'eau Loire-Bretagne où des collectifs, des groupes sans statuts, sans agrément, sont intervenus directement dans les débats alors même qu'ils sont absents des instances de bassins ; tandis que l'on a des associations agréées qui siègent dans les instances de bassin, mais qui se font déborder par ces mouvements radicaux comme, par exemple, les Soulèvements de la Terre<sup>123</sup>.

En réalité, nous n'avons pas d'interlocuteurs en face de nous qui interviennent, ou souhaitent intervenir dans le débat sans appartenir à ce type de structures. Je cite les associations radicales, mais dans le monde agricole il existe des mouvements extrêmes qui s'assoient sur les réglementations et prônent la désobéissance. Ils n'utilisent pas les mêmes termes que les associations et ne respectent pas la règle, ce qui rend le dialogue de plus en plus difficile dans des instances installées. Et l'on voit l'affaiblissement des représentants dans les comités de bassin qui ne sont plus toujours en capacité de prendre des positions dans les instances, parce qu'ils craignent ensuite le retour à la maison et la remise en cause des positions qu'ils ont portées visant à construire ce *consensus* ; sachant que ceux qui ne sont pas dans les instances appellent plutôt à des refus de construction de positions partagées au sujet de ce « *patrimoine commun de la nation* ».

Dans ce contexte, la difficulté est donc grande de trouver des positions communes pour les acteurs de l'eau.

Notons qu'un point important n'a pas été évoqué dans ce colloque : il s'agit de la tension de plus en plus forte qui existe sur cette ressource en raison des événements extrêmes qui arrivent. C'est pourquoi il faut s'améliorer sur les deux aspects que sont la construction du dialogue et l'objectivation scientifique. Cela rejoint le questionnement de la patronne de l'Institut Pasteur évoqué précédemment.

Il est également nécessaire d'intégrer davantage la dimension sociale, mieux identifier les ressorts des acteurs, et sans doute quelquefois l'intervention de garants. À cet égard, je salue le travail effectué par la commission nationale du débat public, quelquefois décriée, mais qui a mis en place des méthodologies de discussion extrêmement intéressantes. Je ne sais pas si les conditions affichées par Erik Orsenna sur la gouvernance peuvent s'appliquer à la construction de compromis, sans doute en partie.

### ***Des procédures administratives trop longues***

Je souhaiterais terminer mon intervention par une question juridique, à l'heure où les décisions juridiques sont parfois remises en cause.

Bien sûr, il y a la difficulté du secteur agricole, mais pas seulement ; on le constate sur d'autres types de projets confrontés à des procédures administratives très longues. L'on s'expose alors à des contentieux (tribunal administratif, cour administrative d'appel et Conseil d'État) qui peuvent durer six ans ; ce qui est long pour les acteurs économiques, mais aussi pour les acteurs publics. C'est un vrai sujet pour notre société que d'aller plus vite dans ce domaine.

---

123 Collectif écologiste radical et contestataire créé en 2021.



Notons que l'on a également besoin d'une certaine stabilité quant à la nomination des ministres de l'agriculture et de l'environnement, ce qui n'est pas le cas actuellement, afin de mieux répondre aux attentes légitimes des acteurs de pouvoir réaliser des projets adaptés et construits dans la concertation et dans la durée.

À cet égard, je me souviens d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) où un accord avait été trouvé entre tous les partenaires, notamment entre les acteurs associatifs. Lorsqu'il a fallu mettre en place le plan d'action correspondant annexé à ce PTGE, connu de tous les acteurs, chaque projet s'est trouvé confronté à des contentieux ! C'est décourageant pour ceux qui ont fait l'effort de construire un projet partagé.

C'est pourquoi je ne pense pas que réformer la gouvernance soit la bonne solution pour agir. Ce qu'il faut, c'est surtout se concentrer sur l'action. Et pour cela, il est nécessaire de lever un certain nombre de freins qui ralentissent ceux qui sont dans le projet.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup M. le délégué interministériel. Sur le sujet du contentieux, cette durée de la procédure administrative peut être une rémanence d'un passé pas si lointain où les procédures prenaient sans doute plus de temps, mais l'on comprend que pour les acteurs le temps paraisse long, surtout lorsque l'on accumule les contentieux. Or dans la stratégie d'opposition ou de refus que vous indiquez, la tentation demeure d'attaquer à chaque étape le *processus*.

La parole est à Mme Delphine Hedary.

---

**Delphine Hedary**

*Conseillère d'État*

Merci M. le président. Étant la quatorzième intervenante à ce colloque, cela semble une gageure d'arriver à trouver des éléments qui n'ont pas déjà été évoqués, ou à essayer de les dire de façon un peu différente. En outre, je précise que bien que membre du Conseil d'État je m'exprime ici en mon nom personnel.

S'agissant du sujet de la gouvernance, sans me risquer à en donner une définition, l'on constate qu'elle comporte au moins trois éléments essentiels : des *normes* (ou règles) appliquées par des *acteurs* au travers de *processus*.

## **1. Les normes**

L'on a beaucoup évoqué le « modèle français » de gouvernance et son exportation. Mais il faut aussi rappeler l'importance de l'Union européenne dans la gouvernance de l'eau, car c'est elle qui nous fixe et/ou nous impose de très nombreuses normes à travers le droit européen.



## *Les directives européennes*

Parmi les premières directives importantes, nous pouvons noter celle de 1975 sur la qualité des eaux destinées à la production d'eau alimentaire<sup>124</sup>, et celle de 1976 sur la qualité des eaux de baignade<sup>125</sup>, ou encore le texte sur la préoccupation de la santé humaine. À cela s'ajoute, également en 1976, la directive sur les sources de pollutions pour réglementer celles causées par certaines substances dangereuses<sup>126</sup>.

En 1991, deux nouvelles directives importantes apparaissent : la première sur les eaux urbaines résiduaires<sup>127</sup>, révisée récemment, et la seconde sur les nitrates d'origine agricole<sup>128</sup> qui a aussi fait l'objet d'une actualité récente.

En 2000, la directive-cadre de l'eau<sup>129</sup>, maintes fois évoquée, rappelle que l'eau est un patrimoine commun protégé avant d'être un bien marchand, même si l'aspect économique reste un élément important. C'est pourquoi il faut intégrer cette préoccupation dans l'ensemble des autres politiques européennes, particulièrement celles concernant les transports, l'énergie et l'agriculture pour s'assurer d'une protection et d'une gestion durables de l'eau, et aussi fixer des valeurs limites de pollution. Dans ce contexte, l'enjeu est de savoir (et de trouver) quels sont les polluants dont on doit tenir compte, sachant que plus on est capable de les chercher et de les identifier, plus on risque de dégrader la *perception* que l'on a de la qualité de l'eau, mais tout en gagnant sur sa qualité finale réelle.

Cet aiguillon des directives européennes nous oblige à atteindre le bon état d'ensemble des masses d'eau à une date donnée, cependant plusieurs fois repoussée. La France elle-même a retardé à plusieurs reprises l'échéance de cette obligation de résultat, et pas seulement de moyens, jusqu'à obtenir son report en 2027. Actuellement, l'on n'a toujours pas atteint notre obligation de bon état général des masses d'eau, et je ne sais pas si l'échéance de 2027 sera atteinte.

Par ailleurs, notons que cette directive-cadre a été transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004<sup>130</sup> qui a repris l'objectif de gestion équilibrée et durable et de conciliation que nous retrouvons dans l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Pour prolonger le panorama rapide de ce que l'Union européenne apporte à la gouvernance de l'eau, on peut noter les règles et obligations suivantes : en

124 Directive n° 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.

125 Directive n° 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade.

126 Directive n° 76/464/CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (abrogée).

127 Directive n° 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

128 Directive n° 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

129 Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

130 Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.



2006, la directive sur la protection des eaux souterraines contre les pollutions et détériorations<sup>131</sup> ; en 2008, les normes de qualité environnementale<sup>132</sup> ; en 2009, des spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance<sup>133</sup> ; et, en 2020, la directive sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine<sup>134</sup>, dite directive « eau potable », transposée par une ordonnance du 22 décembre 2022<sup>135</sup>.

Récemment, un autre texte, la directive sur les eaux résiduaires urbaines, vient d'être révisé<sup>136</sup>, élargissant la responsabilité des pollueurs pour la mise sur le marché de produits qui rejettent des micropolluants en fin de cycle de vie, selon le principe du « pollueur-payeur ». Cette directive étend les obligations de surveillance, les obligations de qualité et l'application du principe « pollueur-payeur » aux cosmétiques et aux médicaments. Cela a été évoqué dans une précédente intervention, avec la révision de la redevance en France que l'on va financer aussi de façon qui renouvelle l'application du principe « pollueur-payeur » sous les stimulations des normes européennes.

Mais la gouvernance c'est aussi l'application des normes, son contrôle, et éventuellement la sanction de ses méconnaissances.

À cet égard, il convient de signaler que la France a déjà fait l'objet de plusieurs observations de la part de la Commission européenne qui a saisi la Cour de justice de l'Union européenne. C'est, par exemple, le cas en juillet 2024 pour non-respect de la concentration maximale de nitrates dans l'eau potable sur 107 zones d'approvisionnement réparties dans plusieurs régions. L'on s'aperçoit ainsi que le « modèle français » n'est pas toujours dans l'application stricte des textes ; et s'il adapte toutes les normes européennes, il faut pondérer cela par le fait que la France reste un pays plus poursuivi que d'autres au sein des instances européennes sur différents sujets comme, par exemple, celui de la concurrence qui a aussi des incidences sur l'eau.

Enfin, l'on notera l'existence de deux directives très récentes qui ne concernent pas directement le thème de l'eau, mais qui sont importantes à rappeler parce qu'elles montrent que la prise en compte des enjeux de l'eau s'étend au-delà du thème de l'eau proprement dite. Il s'agit de la directive de 2022 en matière de durabilité

---

131 Directive n° 2006/118/CE du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

132 Directive n° 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive n° 2000/60/CE.

133 Directive n° 2009/90/CE du 31 juillet 2009 de la Commission établissant, conformément à la directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, des spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux.

134 Directive (UE) n° 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte de la directive 98/83/CE, dite directive « eau potable »).

135 Ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

136 Directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (refonte).





des entreprises<sup>137</sup>, dite « CSRD », qui oblige les entreprises à se préoccuper de la durabilité de leur activité, y compris en tenant compte des dégradations de l'environnement, de la problématique du réchauffement climatique et de la diminution de la ressource en eau. Et il s'agit également de la directive de 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises<sup>138</sup>, dite « CS3D », qui leur impose de diminuer ou de stopper si elles le peuvent les impacts négatifs de leurs activités sur les facteurs humains et environnementaux. On le voit, cela constitue des sources intéressantes d'aiguillons en faveur d'une plus grande prise en compte de l'eau sous tous ses aspects.

### *Petit historique des normes françaises*

En droit français, nous n'avons évidemment pas attendu la législation européenne pour nous préoccuper de la gestion ou de la qualité de l'eau. L'on peut, par exemple, citer des ordonnances royales de 1599 prises sous le règne d'Henri IV<sup>139</sup> relatives à des travaux ayant une incidence sur l'eau. On peut également prendre comme exemple la création du canal du Midi<sup>140</sup> supervisée par Pierre-Paul Riquet<sup>141</sup> qui a vu, à l'époque, la création d'une commission d'enquête nationale et locale, avec le Parlement d'Occitanie, des experts nationaux et des géomètres pour évaluer cette idée ambitieuse de relier la Méditerranée à l'Atlantique. Cela a pris du temps, car il a fallu plusieurs années entre le moment où Riquet a soumis son idée et le moment où il a eu l'autorisation de commencer les travaux en 1664. Fin connaisseur de la région, il a su capter l'eau des rivières pour les conduire artificiellement à alimenter le canal du Midi.

On peut également noter que c'est en 1807 qu'a été votée une loi relative au dessèchement des marais et au drainage. C'est un fait que l'on s'est très tôt préoccupé, aux niveaux local et national, d'encadrer des travaux ou des actions qui pouvaient avoir une incidence sur l'écoulement de l'eau et que l'on savait déjà gérer le « grand cycle », à la fois en termes de volume d'eau, mais aussi d'une certaine manière de qualité d'eau, même si le drainage des marais était aussi une façon d'assainir l'eau dans un objectif de santé publique. Toujours dans le même ordre d'idée, on peut citer la loi de 1919 sur l'énergie hydraulique<sup>142</sup> qui représentait une étape importante interdisant de disposer de la force de l'eau sans autorisation préalable.

---

137 Directive (UE) n° 2022/2464, dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises.

138 Directive (UE) n° 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur la responsabilité des entreprises en matière de durabilité (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* ou CS3D).

139 Henri de Bourbon (1553-1610), roi de Navarre à partir de 1572 et roi de France à partir de 1589 sous le nom d'Henri IV.

140 Long de 240 km, le canal du Midi qui relie Toulouse à Sète est construit en 14 ans par Riquet fort de 12 000 hommes et femmes, puis amélioré par Vauban. C'est l'un des plus vastes chantiers du XVII<sup>e</sup> siècle.

141 Pierre-Paul Riquet, seigneur de Bonrepos (1609-1680), fermier général des gabelles et entrepreneur français.

142 Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.



Et puis, bien sûr, l'on peut citer deux lois maintes fois évoquées : la loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, et la loi sur l'eau de 1992<sup>143</sup> qui a apporté les modifications nécessaires au cadre législatif pour appliquer les nombreuses directives européennes définissant des normes de qualité.

Plus récemment, même si l'on n'y pense pas spontanément, l'on peut citer la loi « AGECE » relative notamment à l'économie circulaire dans laquelle plusieurs dispositions intéressent l'eau<sup>144</sup>. Ainsi, par exemple, le législateur a lui-même fixé auprès des « établissements de restauration et débits de boisson (...) la possibilité pour les consommateurs de demander de l'eau potable gratuite »<sup>145</sup>, ainsi que l'obligation d'équiper les établissements recevant du public d'au moins une fontaine d'eau potable. Partout donc l'on doit pouvoir avoir de l'eau gratuitement en France, alors qu'il existe des pays comme l'Allemagne où la carafe d'eau est chère, voire même plus chère que certaines boissons sucrées gazeuses délétères pour la santé. Enfin, dans la loi « AGECE » l'on trouve la responsabilité élargie des producteurs de toute une série de filières : huiles usagées, véhicules automobiles, jouets, etc.<sup>146</sup>. Quel est le rapport avec l'eau ? Si l'on collecte mieux, l'on traite mieux et l'on diminue les déchets que l'on retrouve dans la nature. C'est aussi une façon de prévenir les dégradations de la qualité de l'eau.

## 2. Les acteurs

### *Les acteurs au niveau local*

- la police de l'eau, sous l'autorité du préfet et du procureur de la République<sup>147</sup> ;
- les autorisations pour les travaux qui ont une incidence ou concernent l'eau. L'autorisation « loi sur l'eau » ou « IOTA » doit être demandée pour tout projet d'installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) qui risque d'avoir un impact sur les milieux aquatiques et la ressource en eau, selon les seuils fixés dans la nomenclature « eau » applicable aux demandes d'autorisation ou aux déclarations (article R. 214-1 du code de l'environnement). Elle est instruite par les services déconcentrés de l'État et délivrée par le préfet ;
- les outils de planification SDAGE et SAGE qui visent, respectivement, à assurer la gestion de la ressource et des écosystèmes aquatiques à l'échelle des grands bassins hydrographiques et à guider les décisions des acteurs du territoire concernant l'eau à l'échelle des sous-bassins hydrographiques. À cela s'ajoutent les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui sont des documents de planification qui, à l'échelle régionale, précisent la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire. Mais il faut noter que ces derniers sont

143 Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

144 Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

145 *Ibid.*, article 77.

146 *Ibid.*, article 62.

147 Les acteurs de la police de l'eau peuvent intervenir en tant que police administrative ou police judiciaire à la condition d'être commissionnés par le préfet et assermentés, en relation avec le procureur de la République.



assez complexes, car ils intègrent plusieurs schémas régionaux thématiques ce qui, certes, peut être un avantage pour la cohérence mais a l'inconvénient de les rendre très longs à préparer, d'autant plus si l'on souhaite être très précis dans leur contenu, ce qui est susceptible de poser problèmes, en particulier en outremer et dans certaines grandes régions où existent des conflits d'usage importants, notamment sur l'eau ;

- l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) ambitionne une absence de toute artificialisation nette des sols à compter de 2050 et doit être normalement décliné dans ces schémas régionaux, puis dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et ensuite dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Cela a évidemment des incidences sur l'eau puisque ce sont ces schémas qui déterminent la planification et l'implantation des installations ou aménagements dans les zones où l'on peut construire ou pas et imperméabiliser ou pas.

Je ne reviens pas sur l'Union européenne ni sur les collectivités territoriales, maintes fois mentionnées, avec les débats sur les attributions de compétences à tel ou tel niveau de collectivité et la plus ou moins grande souplesse à laisser dans la répartition de l'exercice des compétences entre collectivités.

En revanche, je souhaiterais préciser certains éléments concernant l'État, car on a peu évoqué les acteurs au niveau national.

#### *Les acteurs au niveau national*

- le ministère de l'agriculture et le ministère de la santé pour l'eau potable (l'agroalimentaire est partagé entre les deux) ; et le ministère de l'environnement avec l'ensemble de ses directions ;

La direction générale de l'énergie et du climat peut se trouver rattachée à un autre ministère que celui chargé de l'environnement. Or, en France, l'énergie ce sont surtout les centrales nucléaires qui refroidissent grâce à l'eau, et qui, pour ce faire, en prélèvent des volumes extrêmement importants, et en restituent ensuite des volumes importants, mais pas toujours à la bonne température par rapport aux milieux aquatiques.

Durant la sécheresse de 2003, j'étais dans le corps préfectoral, secrétaire générale dans le département de l'Aude. Il y faisait particulièrement chaud, mais fort heureusement l'on n'a pas compté de morts supplémentaires car là-bas les personnes savent vivre avec la chaleur et s'adapter aux fortes températures. En revanche, le manque d'eau a été un problème aigu. Deux souvenirs m'ont marquée en matière de conflits d'usage. Le premier a trait à la juridictionnalisation croissante, qui a été mentionnée préalablement. Lorsque les conflits se passaient un peu moins devant les tribunaux et un peu plus devant l'autorité préfectorale pour réguler les usages, cela permettait de trouver plus facilement un accord. Pour prendre une image, si chacun d'entre nous veut boire et que nous disposons d'une carafe à moitié pleine, nous allons courtoisement faire un effort pour que chacun puisse boire, même si c'est un peu moins qu'il ne l'aurait souhaité ; mais si nous allons devant un juge, nous lui demanderons de nous attribuer la carafe, et il ne pourra prononcer qu'un



« rejet » ou une « annulation », c'est-à-dire donner raison à l'un ou à l'autre, sans faire une conciliation. À l'époque, nous avons pu trouver des conciliations grâce aux efforts de chaque partie prenante réunie autour de l'autorité préfectorale. Le second aspect qui m'a marquée est qu'un jour le responsable régional d'EDF est venu me voir dans le plus grand secret pour m'annoncer que si la température extérieure ne baissait pas, il allait devoir « délester », c'est-à-dire couper le courant par groupe de 40 000 habitants, parce qu'il n'était plus possible de continuer à rejeter l'eau de refroidissement des centrales dans des cours d'eau dont le niveau était devenu trop faible et la température trop élevée.

D'autres acteurs sont également à prendre en compte :

- la direction générale de la prévention des risques (DGPR) qui, en matière de protection de l'environnement, fixe les normes de rejet pour les installations classées, y compris les normes pour le nucléaire, ainsi que les nouveaux usages de la réutilisation des eaux usées traitées pour essayer de diminuer la consommation d'eau potable ;

- le ministère de l'intérieur qui a la tutelle des préfets, lesquels assurent la police administrative, la police de l'eau, la gestion de crise et de plus en plus la prévention de la gestion de crise en anticipant par des arrêtés sur les volumes prélevables au cas où l'on entrerait en période de sécheresse ;

- le ministère de l'outre-mer, tant la situation actuelle devient de plus en plus complexe, notamment à Mayotte ;

- le ministère de la solidarité et des territoires, dont la dénomination peut varier, et donc celui qui a la tutelle sur la direction générale des collectivités locales (DGCL).

- et, depuis plusieurs années, l'on peut noter l'éducation nationale qui se focalise, dans l'enseignement relatif à l'environnement, sur les déchets. Mais qu'en est-il de l'eau ? Qui, vivant dans un immeuble collectif, sait ce qu'il consomme comme volume d'eau, combien il paie, et combien cela coûte globalement ? Nous constatons encore trop souvent à quel point l'éducation relative aux enjeux de l'eau n'est pas assez répandue ;

- enfin, l'on notera les innombrables établissements publics, comme l'OFB souvent citée, mais aussi beaucoup d'autres comme, par exemple, le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)<sup>148</sup>, les instituts de recherche, ou encore l'Autorité environnementale<sup>149</sup>.

### **3. Les processus ayant une incidence sur l'eau**

L'activité humaine et ses aménagements ont des incidences sur la politique publique de l'eau, notamment en ce qui concerne les aspects suivants :

---

148 Établissement public français de référence dans les applications des sciences de la Terre pour gérer les ressources et les risques du sol et du sous-sol.

149 Autorité chargée de donner des avis sur les projets, plans/programmes et documents d'urbanisme susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.



- l'urbanisation qui augmente l'imperméabilisation des sols : l'eau ne s'infiltre plus au niveau de la parcelle selon l'idéal. Ainsi, lorsqu'il pleut beaucoup, l'eau ne dilue pas ses polluants car ne pouvant pas s'infiltrer dans le sol, elle se déverse dans les égouts ramassant la saleté, ce qui n'améliore pas sa qualité finale. C'est ce qui se passe, par exemple, à Paris où la pollution de la Seine augmente avec les fortes pluies. En outre, l'urbanisation réchauffe les sols, ce qui a pour conséquence de réduire la quantité d'eau dans le cycle final ;

- le chauffage et la climatisation des maisons mal construites et/ou mal exposées nécessitent beaucoup d'énergie, essentiellement nucléaire pour la France ; or les centrales nucléaires refroidissent leurs réacteurs avec de l'eau froide qu'elles relâchent chaude, perturbant ainsi le « grand cycle » de l'eau ;

- les aménagements urbains ou commerciaux avec des parkings surdimensionnés aggravent l'imperméabilisation des sols ;

- les usages du quotidien avec le manque de prise de conscience de leurs impacts délétères pour l'environnement et particulièrement pour le cycle de l'eau ;

- les usages industriels, pour lesquels j'ai déjà mentionné la nécessité pour les opérateurs de se préoccuper de l'impact de leur activité sur l'eau sous l'impulsion de l'Union européenne ;

- enfin, l'on notera nos habitudes comme, par exemple, la consommation de médicaments qui finissent en partie par se retrouver dans l'eau.

#### **4. Quelles sont les solutions ?**

Dans ce contexte, l'on peut légitimement s'interroger pour savoir si la gouvernance de la politique publique de l'eau est bien adaptée aux enjeux actuels, et quelles sont les propositions d'amélioration qui pourraient être faites. Parmi ces dernières, l'on peut noter :

- améliorer la coordination. Avec l'expérience, l'on comprend mieux à quel point la coordination entre les ministères, ou entre les directions d'un même ministère possède un fort potentiel d'évolution ;

- améliorer la prise de conscience, notamment des consommateurs, en expliquant l'histoire et l'intérêt du site qui les concerne.

Un autre de mes souvenirs a trait aux arrêtés de restriction de l'eau. Tous les préfets qui ont eu à prendre des arrêtés de restriction de l'eau, prônant l'interdiction d'arroser son jardin ou de remplir sa piscine, ont entendu l'objection de personnes faisant valoir qu'elles ont un puits dans leur jardin... sans avoir conscience que les puits sont reliés à la nappe phréatique. Il ne faut pas sous-estimer les besoins d'explication de nos concitoyens.

Enfin, si l'on considère le temps long, voire très long, il est bon de se souvenir que l'eau a aussi été un espace de sociabilité auquel font référence toutes les civilisations. L'Arche de Noé, le puits de Jacob, les oasis dans le désert, plus tard ou ailleurs les lavoirs, la fontaine communale, tous ces éléments ont été des lieux de



rencontre, de séduction, des lieux où l'on communique et où l'on échange. Avant que l'expression n'existe, ils ont montré qu'il faut croire en « la démocratie de l'eau ».

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup Mme Hedary de nous avoir permis de compléter ce tour d'horizon de la gouvernance. Je donne de nouveau la parole au sénateur Pointereau, puis nous terminerons par un échange de questions/réponses avec le public.

---

**Rémy Pointereau**

*Sénateur du Cher,  
président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau*

Merci M. le président. Je souhaiterais, en effet, en restant sur le sujet de la gouvernance, compléter mon propos précédent.

### ***L'importance de la médiation***

En matière de gestion de l'eau, est-il encore possible de parvenir à un *consensus* quand les sécheresses se multiplient, quand les usages de l'eau entrent en concurrence, et quand il arrive parfois que l'on doive faire face à un excès d'eau ? Entre les pêcheurs, les agriculteurs, les propriétaires de moulins, et les problèmes d'eau potable, tout concourt à créer une situation compliquée.

Ainsi, par exemple, lorsque je me suis rendu à Sainte-Soline, dans les Deux-Sèvres, j'ai pu constater à quel point le problème de la gouvernance était majeur. *A contrario*, en Vendée, la société Vendée Eau a été créée à partir de syndicats mixtes et a su concevoir des réserves de substitution de grande ampleur sans pratiquement de problèmes.

Dans les Deux-Sèvres, c'est une coopérative entre agriculteurs qui a réalisé ces réserves, parce qu'ils n'ont pas pu se mettre d'accord avec les collectivités. Certes, cela n'a pas constitué un échec car le projet a pu évoluer, mais celui-ci s'est néanmoins révélé plus difficile à mener. Cela prouve que la gouvernance est majeure dans la construction de ces réserves de substitution.

C'est pourquoi nous avons imaginé dans notre rapport de faire appel à la médiation. Nous avons ainsi proposé, par exemple, que le Comité national de l'eau (CNE) voie son rôle d'expertise renforcé et puisse travailler sur de la médiation au niveau national, et que les comités de bassin puissent également avoir ce rôle de médiation. D'ailleurs, c'est ce qui a été fait avec Thierry Burlot, président du comité de bassin de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, qui s'est rendu sur place dans les Deux-Sèvres avec tout un groupe du comité de bassin pour essayer de trouver un accord. C'est un moyen de gouvernance qui paraît tout à fait positif.



Ensuite, je souhaiterais évoquer deux sujets qui me paraissent importants : la Gestion des milieux aquatique et la prévention des inondations (GEMAPI) et l'Office français de la biodiversité (OFB).

### ***La Gestion des milieux aquatique et la prévention des inondations (GEMAPI)***

Du fait du contexte actuel particulier lié à la multiplication récente des crues dans différentes régions de France, la GEMAPI est devenue un vrai sujet car elle est une compétence transférée par l'État sans moyen financier aux communes ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Si je prends l'exemple de la Loire, que je connais, où les métropoles ont réussi à construire leurs digues, aménager des plans contre l'inondation, l'on voit, à côté de cela, que de nombreuses communautés de communes, même de 15 000 à 20 000 habitants n'ont pas les moyens de financer de telles digues.

Ainsi, par exemple, l'EPCI Val de Garonne constitué autour de Marmande a la gestion de 90 km de digues publiques dont le coût de conservation est de 22 millions d'euros alors que le produit de la taxe GEMAPI n'est que d'un million d'euros. L'EPCI se retrouve donc en incapacité de faire face à l'exercice, et c'est la raison pour laquelle nous nous proposons dans notre mission de faire en sorte que ce soient des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) qui puissent prendre en charge la compétence GEMAPI parce qu'ils bénéficient de davantage de moyens et d'une coordination.

Précisons les choses : Orléans et Tours sont protégées par des digues, mais si celles-ci ne continuent pas vers Sancerre ou vers Nevers, au final cela ne sert à rien. Il y a en effet une cohérence d'approche sur la GEMAPI que l'on doit retrouver au niveau des établissements publics qui reprennent cette compétence.

Dans la loi « 3DS » de 2022<sup>150</sup>, j'avais proposé un amendement avec Mme Jacqueline Gourault, ministre des collectivités, pour que l'on fasse cela de manière expérimentale. On n'a jamais réussi à trouver une solution. Quant aux décrets d'application, certains ont été publiés<sup>151</sup>, mais beaucoup sont encore en attente de publication<sup>152</sup>.

---

150 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

151 Voir par exemple : décret n° 2022-1404 du 4 novembre 2022 portant diverses mesures d'application des articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 susvisée ; décret n° 2022-1709 du 29 décembre 2022 relatif à la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 ; décret en Conseil d'État n° 2023-361 du 11 mai 2023 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre de démarches administratives ; décret n° 2023-1091 du 24 novembre 2023 relatif à la convention type de mise à disposition de services ou parties de service chargés des compétences de l'État transférées aux départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles en application de l'article 38 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 susvisée ; décret n° 2024-202 du 8 mars 2024 portant application de l'article 53 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 susvisée.

152 Voir le dossier législatif complet de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 sur le site Internet du Sénat : <https://www.senat.fr/application-des-lois/pjl20-588.html>



## ***L'Office français de la biodiversité (OFB)***

À la création de l'OFB, nous étions un certain nombre au Sénat à être très sceptiques pour mettre ses compétences au sein des agences de l'eau, car l'on voyait bien que derrière cela, il n'y avait pas de moyens de transférer des taxes.

Cela a été une source de complexité au niveau financier pour les agences de l'eau, puisque l'on s'aperçoit que 82 % du financement de l'OFB est assuré par les redevances générées par les agences de l'eau, alors que l'on a toujours dit que « l'eau devait payer l'eau ».

Là aussi, je pense qu'à un moment donné il faudra trouver une solution pour que l'OFB, soit retourne entre les mains de l'État, soit trouve de nouveaux financements, car aujourd'hui cela coûte, par exemple, 64 millions d'euros à l'agence de l'eau en Bretagne ce qui engendre de nombreuses difficultés.

## **Conclusion**

Les évolutions réglementaires récentes<sup>153</sup>, et le plan d'action collectif pour une gestion résiliente et concertée de l'eau<sup>154</sup> présenté en mars 2023 destiné à répondre aux grands enjeux de sobriété, disponibilité, qualité et aux crises de sécheresse montrent que nous sommes entrés dans une période où il faut être réactif et savoir s'adapter face aux aléas climatiques de plus en plus fréquents et rapides.

Dans ce contexte, je pense qu'il faut une nouvelle loi sur l'eau.

Le Premier ministre l'a d'ailleurs évoqué, soulignant qu'il fallait revoir la loi « LEMA » de 2006<sup>155</sup>. De sorte qu'une loi « LEMA 2 » pourrait être envisagée dans un futur proche.

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci M. le sénateur. Je remercie encore nos cinq intervenants pour la richesse de leurs propos et donne la parole au public pour un échange de questions/réponses.

---

153 Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021 relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse ; décret n° 2022-1078 du 29 juillet 2022 relatif à la gestion quantitative de la ressource en dehors de la période de basses eaux.

154 Ministère de la transition écologique, *53 mesures pour l'eau - Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau*, 30 mars 2023. Voir également : Instruction interministérielle du 1<sup>er</sup> juillet 2024 relative à la mise en œuvre des mesures du Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau.

155 Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.





# Échanges avec la salle

---

## Question du public

*En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), le département du Var connaît régulièrement sécheresse et inondations. C'est ainsi que, durant l'été 2023, treize communes du Var ont été privées d'eau. Gérant seules, et non pas en intercommunalités, aucune solidarité ou prise de conscience n'a eu lieu. Dans ce contexte, comment envisager une solidarité en termes de tarification ou de convergence de tarifs pour assurer la continuité de la vie dans nos territoires ? Sur le sujet des inondations, généralement le regard des habitants se porte d'abord vers le maire, puis vers le préfet et en dernier lieu vers le président du conseil général. Dans ce contexte particulier, quels dispositifs de prévention et quelles modalités de financement peut-on mettre en œuvre qui soient à la fois simples et synonyme de confiance envers l'action publique ?*

---

## Edmond Honorat

*Je vous propose de prendre toutes les questions pour ensuite y répondre.*

---

## Question du public

*Comment trouver des financements alternatifs des services de l'eau pour résoudre la question part fixe-part variable ? Sur un aspect plus global, peut-on trouver avec les acteurs de la politique publique de l'eau, plutôt que des consensus, des formes de compromis ? Enfin, je souhaiterais savoir pourquoi sur la politique de l'eau la France semble davantage critiquée que d'autres pays de l'Union européenne ?*

---

## Question du public

*Comment consolider la solidarité, notamment financière, entre les agences de l'eau, sans que l'État ne soit tenté de prélever pour lui-même une grande partie de la trésorerie des agences ayant accumulé du capital financier ? Sur un tout autre registre, comment accompagner l'agriculture et les agriculteurs dans l'instance des agences, sans passer pour quelqu'un qui distribue de l'eau polluée ou impropre à la consommation ? Enfin, comment soigner les champs captants<sup>156</sup> pour préserver la qualité de l'eau du robinet ? Faut-il les sanctuariser à l'instar de ce qui a été fait pour Natura 2000<sup>157</sup> à travers une rétribution des agriculteurs ?*

156 Territoire regroupant un ou plusieurs ouvrages de captage d'eau potable souterraine dans une même nappe phréatique.

157 Réseau européen de sites naturels destiné à protéger des espèces et des habitats remarquables tout en maintenant des activités socio-économiques.



---

### *Question du public*

*Si la part fixe du prix de l'eau limitée actuellement à 30 % (mais pouvant aller jusqu'à 40 % pour les communes rurales) est augmentée, cela peut avoir des conséquences sociales négatives importantes pour les petits consommateurs. Inversement, avec cette hausse de la partie fixe, plus vous consommez et plus le prix au m<sup>3</sup> diminue ; ce qui n'incite pas à la sobriété. Dans ce contexte, ne pensez-vous pas qu'augmenter la partie fixe serait une mesure à la fois antisociale et anti-sobriété ?*

---

### *Question du public*

*En matière de gouvernance, j'ai longtemps siégé au comité national de l'eau, au comité de bassin, dans les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), dans les sous-bassins pour élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), et j'y ai vu nombre d'élus qui ne connaissent rien, qui n'interviennent pas et qui n'ont aucune idée sur la question de l'eau. Il en est de même pour les associations de consommateurs. Et pour moi le problème principal est la formation de toutes ces personnes, avec lesquelles il est difficile de discuter de sujets comptables, financiers et surtout techniques (fuites, renouvellement de réseaux). Dans ce contexte, quelle formation des élus et des associations faut-il mettre en place pour que la gouvernance et la démocratie soient une réalité, sachant que la commission locale de l'eau est l'institution la meilleure sur le plan de la démocratie, car tout le monde parle à son niveau et représente sa voix ?*

---

### *Question du public*

*Dans tous les discours que l'on entend, les habitants, les agriculteurs, les éleveurs, etc. sont inquiets de la rapidité avec laquelle beaucoup de choses se dégradent, qu'il s'agisse des problématiques de l'eau, de la biodiversité ou du climat. Dans ce contexte, comment faire pour préserver les prairies qui nous protègent autour des villes et des villages, qui font la captation de l'eau, qui alimentent les nappes, etc., et comment instaurer au niveau du terrain un dialogue fructueux avec les Français ?*

---

### *Aurélie Colas*

*Merci pour toutes ces questions. Rappelons que le principe de libre choix du mode de gestion est établi en France, et que ce sont les collectivités qui décident de ce mode de gestion.*

*Toutefois, il faut noter que la problématique du débat régie-délégation de service public (DSP) existe toujours, et qu'elle est parfois abordée de manière instrumentalisée par certains acteurs politiques, parfois jusqu'à la caricature.*



*Je répondrai par un exemple : que la régie Eau de Paris fasse des choix qui sont les siens, pour les parisiens, cela relève de ses choix politiques. Il me semble qu'au sein du syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF), il y a dix établissements publics territoriaux, huit communautés d'agglomérations, huit communes, beaucoup d'élus qui font des choix pour les collectivités dont ils pilotent la politique publique de l'eau. Je pense que leurs choix ne s'opposent pas à d'autres choix, et je ne vois pas ce qui permettrait de remettre en question les décisions prises par des élus responsables de la politique publique de l'eau, de l'assainissement sur leur territoire.*

*Pour répondre à la question sur la partie fixe du prix de l'eau, les propositions communes des associations de collectivités et de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) visent plutôt à élargir les possibilités pour les élus de disposer d'outils qui leur permettent d'adapter le financement des services d'eau et d'assainissement. Il ne s'agit pas de généraliser : parmi ces outils se trouvent 25 propositions dont la plupart portent sur la tarification.*

*Notons que le conseil économique, social et environnemental (CESE) a travaillé notamment sur la tarification progressive. Pour vous répondre sur le point très précis de la part fixe :*

*- s'agissant d'un dispositif accusé d'être antisocial, il est tout à fait possible de mettre en place des dispositifs de correction pour accompagner les foyers modestes.*

*D'ailleurs, j'ai évoqué plus précisément l'exemple de la part fixe qui pourrait être très légèrement supérieure, sans aller vers une augmentation massive pour les propriétaires de résidence secondaire ou ceux qui ont réalisé des forages privés. Il s'agit bien de pouvoir faire éventuellement une distinction entre les différents types d'usagers pour s'adapter à ce débat sur les usages.*

*- on a aussi la situation de familles nombreuses ou de foyers modestes qui ne partent pas en vacances et connaissent donc des consommations importantes dans leur logement principal, ce qui peut entraîner des consommations d'eau élevées à comparer avec d'autres usagers qui bénéficient d'une facture moins élevée sur leur lieu de vacances ou de résidence secondaire, alors qu'ils contribuent bien évidemment au service de l'eau et d'assainissement, mais pas par le biais de leur consommation d'eau potable.*

*Cela rejoint le questionnement de départ que j'ai essayé d'esquisser : c'est-à-dire que de nos jours, l'ensemble du modèle du financement du service d'eau et d'assainissement est appuyé sur les volumes d'eau consommés.*

*Il faut probablement revoir ce modèle de manière à ce que la consommation d'eau potable, qui est contraire à la trajectoire de sobriété, finance des services publics d'eau et d'assainissement qui sont confrontés à un important investissement.*



*J'opposerai le coût de l'action que l'on sait à peu près circonscrire, même si cela représente plusieurs milliards, au coût de l'inaction que l'on ne sait pas forcément chiffrer actuellement, mais dont on est tous convaincus qu'il est massif sur le plan environnemental. Cela rejoint également le constat que dressait Mme Hedary sur les politiques publiques européennes : il existe un objectif partagé qui est que l'eau soit prise en compte dans l'ensemble des politiques publiques, pour la France comme pour l'Union européenne.*

*On a une nouvelle commissaire européenne à l'eau, une stratégie de résilience eau qui est annoncée par la Commission européenne. L'objectif est peut-être que le règlement REACH<sup>158</sup> sur les substances chimiques, ou que la révision de la politique agricole commune intègre la dimension eau ; et cela vaut aussi pour l'ensemble des politiques publiques en France, qu'il s'agisse des enjeux d'aménagement, de tourisme, etc.*

---

*Delphine Hedary*

*Pourquoi la France connaît-elle plus de difficultés que d'autres pays avec l'Union européenne ? Je n'ai pas de réponse absolue, mais il peut y avoir trois raisons : parce que nous serions moins bon élève, ou que nous nous défendons moins bien, ou encore parce que nous sommes plus attaqués. Les trois sont possibles.*

*D'ailleurs, dans un pays voisin où j'ai travaillé temporairement, j'ai constaté des pratiques qui nous auraient valu d'être condamnés au niveau européen, mais qui là-bas « passaient » sans problèmes, parce qu'elles ne donnaient pas lieu à contestation. Et quand il n'y a pas de contentieux, il n'y a pas de condamnation !*

*Pourquoi y a-t-il plus de contentieux en France que dans les autres pays européens ? Je pense qu'il y a notamment une utilisation, une instrumentalisation des instances européennes ante stratégies nationales, par exemple, de concurrence, ou bien quand on n'a pas obtenu ce que l'on veut devant une juridiction nationale et que l'on porte l'affaire devant une juridiction européenne (Cour de justice de l'Union européenne ou Cour européenne des droits de l'homme) pour essayer de gagner.*

*Enfin, en matière de responsabilités, je souhaiterais répondre à la question sur l'accélération des dégradations de l'environnement qui est, selon la Charte de l'environnement<sup>159</sup>, le patrimoine commun de tous les êtres humains. Précédemment, l'eau avait déjà été qualifiée de « patrimoine commun »<sup>160</sup>. Dans la Charte, on a aussi écrit que l'homme exerce une influence croissante sur le milieu dans lequel il vit, sur les ressources naturelles.*

*C'est pour cette raison que, bien que s'inscrivant juridiquement dans la lignée de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, c'est la première fois que l'on a évoqué « des*

158 Règlement européen n° 1907/2006 (entré en vigueur en 2007) pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne.

159 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

160 Code de l'environnement, article L. 201-1.



*droits et des devoirs », parce que cette capacité d'action négative de l'homme sur l'environnement est aussi une capacité d'action positive, ainsi qu'une responsabilité.*

*Vous avez mentionné le coût de l'inaction. C'est vrai que c'est une notion qui se développe. Un colloque s'est tenu l'an dernier sur ce sujet<sup>161</sup>, ainsi que sur le sujet de la biodiversité<sup>162</sup>. Tout cela doit nous amener à réfléchir à un nouveau mode de financement, pas seulement sur les aspects fixe et variable, ou compteur et volume, et à trouver une formule qui tienne compte du coût de l'inaction et de la responsabilité.*

---

*Martin Gutton*

*En écoutant Mme Hedary, je fais le lien avec ce qui a été dit précédemment par maître Orsenna au sujet des assureurs. Sans doute vont-ils nous aider à calculer le coût de l'inaction, puisqu'ils vont soit fixer le prix des « cotisations » au risque d'augmenter la facture de l'assurance, soit arrêter d'assurer un certain nombre de biens. Soyons positifs, voyons plutôt cela comme un aiguillon.*

---

**Edmond Honorat**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Nous sommes arrivés aux termes de nos échanges. Je remercie à nouveau tous nos intervenants pour la pertinence de leurs discours et le public pour son écoute attentive et sa participation active à notre séance, et laisse la parole à la professeure Boisson de Chazournes pour conclure ce colloque.

---

161 Forum du développement durable, *Le coût de l'inaction*, Strasbourg, 7 novembre 2023.

162 Cabinet WAT & LAW, *Climat & biodiversité : quand l'inaction coûte plus cher que l'action*, Paris, 22 septembre 2023.





## Séance de clôture

---

### **Laurence Boisson de Chazournes**

*Professeure au Collège de France (2022-2023), professeure des universités*

Professeure de droit international et droit des organisations internationales, Laurence Boisson de Chazournes enseigne à Genève et dans d'autres universités en Europe, en Amérique latine et en Asie. Elle a été professeure invitée au Collège de France en 2022-2023. Directrice du *LLM in International Dispute Settlement* (MIDS) entre 2018 et 2024, elle est depuis présidente du Conseil du *Center for International Dispute Settlement* (CIDS). Elle est également directrice de la plateforme pour le droit international de l'eau douce du *Geneva Water Hub*. En 2008, elle a obtenu le *Elizabeth Haub Prize for Environmental Law*. Elle est membre de l'Institut de droit international (IDI). Dans le domaine du règlement des différends, Laurence Boisson de Chazournes est arbitre (CIRDI, OMC, CPA) ainsi que conseil et avocate près la Cour internationale de justice et du Tribunal international du droit de la mer. Entre 1995 et 1999, elle a été conseillère principale à la Banque mondiale en charge des questions institutionnelles, de droit international général et de gestion des ressources naturelles. Laurence Boisson de Chazournes a été membre du comité consultatif du Conseil des droits de l'homme (ONU) entre 2011 et 2017. Elle agit en outre comme experte auprès d'organisations internationales (notamment ONU, OMS, BIT). Elle a participé à des négociations relatives à des cours d'eau internationaux (Sénégal, Nil, Mer d'Aral). Laurence Boisson de Chazournes est la directrice de nombreux ouvrages et l'auteure de plus de 270 articles.

---

Monsieur le vice-président,  
Monsieur le sénateur,  
Monsieur le membre de l'Académie française,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs les professeurs,  
Mesdames et Messieurs,

Je remercie le Conseil d'État de m'avoir invitée à dresser les propos conclusifs de ce colloque, sur un thème qui m'est cher : la politique publique de l'eau, à l'issue d'une journée particulièrement riche d'enseignements.

Mon intervention se situera du point de vue du droit international, puisque telle est ma spécialité, et portera sur trois constats.



## 1. La nécessité d'une gestion de l'eau responsable

Le premier constat est qu'il n'y a pas un État dans la communauté internationale qui soit épargné par les impacts de l'évolution climatique. Tous les États la ressentent, notamment du point de vue de la gestion de l'eau.

Pour certains, il peut s'agir de « trop d'eau » (inondations) et pour d'autres de « pas assez d'eau » (sécheresse ou manque d'eau). Dans ce contexte, tous les pays, quels qu'ils soient et quelles que soient leurs positions géographiques, doivent réévaluer leur politique de l'eau qui définit l'un des instruments à mettre en place pour confronter les problèmes de gestion de l'eau, et décider alors des modes de gouvernance appropriés. C'est une tâche complexe, parce que quand on parle de la gestion de l'eau, l'on parle de *gestion plurielle* d'une ressource naturelle puisque l'eau existe dans ses différentes formes, et c'est dans ces différentes formes qu'un État, une entité, va devoir réguler son utilisation.

Je pense aux eaux de surface et aux eaux souterraines qui sont très importantes, mais aussi à l'eau atmosphérique qui constitue également une source d'eau substantielle.

En matière de gestion de l'eau, il faut aussi garder à l'esprit que certains États partagent une ou plusieurs ressources en eau avec d'autres pays, qu'il s'agisse des eaux de surface ou des eaux souterraines. Quand les États partagent une ressource en eau, ils ne sont pas forcément dans la même situation géographique ou climatique. Ainsi en est-il des dix États riverains du Nil très différemment situés quant à l'utilisation de cette ressource et aux conditions climatiques en rapport avec l'utilisation de cette ressource. La question du partage des eaux et des bénéfices relève des politiques de l'eau.

Dans ce contexte, que propose le droit international ? Il demande à tous les États d'être des souverains responsables par rapport à la gestion des eaux qui relèvent de leur juridiction, qu'il s'agisse des eaux dites « internes » (non partagées) ou des eaux internationales « partagées ».

Notons que les eaux partagées sont soumises à des règles particulières de droit international ; c'est, par exemple, ce qui se passe en France pour certains fleuves, avec les accords relatifs à la gestion du Rhin et les obligations qui découlent des différentes conventions ; mais également avec le Rhône que la France partage avec la Suisse, sans qu'il y ait à ce jour un accord international qui lie la France et la Suisse, sachant toutefois que ces deux pays sont en train de négocier un tel accord.

Le Rhône est un fleuve qui m'est cher parce que j'habite dans cette région qui, lorsqu'on s'y intéresse, nous permet de saisir à quel point la France et la Suisse sont dépendantes l'une de l'autre quant à la gestion de ce fleuve international.

Pour la France, l'on pense aux multiples usages liés à l'irrigation, à l'activité industrielle, à l'augmentation de la population dans le couloir rhodanien, mais aussi aux centrales nucléaires existantes et à venir. Et pour toutes ces utilisations, il y a un fort besoin d'eau.





Mais la Suisse a également des demandes d'utilisation d'eau et fait face aux impacts des changements climatiques. D'où la nécessité de s'entendre avec la Suisse pour savoir comment partager au mieux cette ressource.

Ces questions de gestion de la politique de l'eau, qu'elles soient internes ou internationales, ont fait l'objet de nombreuses discussions. On saisit bien que cette politique de l'eau doit être étroitement liée à d'autres politiques comme, par exemple, l'utilisation des terres, la protection des sols, la question des forêts ou de la biodiversité.

Dans ce contexte, pour qu'un État puisse exercer sa souveraineté de manière responsable, comme le requiert le droit international, il doit établir des liens entre ces différentes politiques pour s'assurer que l'eau sera une ressource la mieux gérée possible en étroite dépendance d'une bonne protection des sols et/ou d'une bonne protection des forêts. C'est ce que l'on appelle la gestion responsable.

## **2. Réduire l'utilisation de l'eau par une modulation de son coût**

Le deuxième constat, plusieurs fois discuté lors de ce colloque, a trait au coût économique de l'eau, ou à ce que l'on appelle plus communément le « tarif » de l'eau. Dans un contexte de rareté de l'eau, ou d'un accès moins abondant si l'on pense au cas de la France, la nécessité apparaît de mettre en place des politiques permettant de réduire son utilisation et sa consommation. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale l'on a vécu une époque d'abondance, mais à l'heure actuelle nous entrons dans une époque où l'on pense plutôt à la rareté de l'eau et à la raréfaction de son utilisation.

Dans ce contexte, l'un des instruments clés pour accompagner cette gestion de la rareté de l'eau est d'en augmenter les tarifs ou de les moduler. Se pose alors la question du montant de cette augmentation.

Rappelons que sur le plan international, « *Le droit à l'eau*<sup>163</sup> consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnel et domestique de chacun »<sup>164</sup>. Parmi toutes les conditions à satisfaire pour que le droit à l'eau soit effectif, il ressort donc que le coût de l'eau doit être abordable pour les usages personnel et domestique – cette catégorie d'usage relevant de ce droit.

Comment entendre cette notion de coût abordable, sachant que les interprétations peuvent varier fortement d'un pays à l'autre ? Il peut, par exemple, exister des différences de tarifs selon les revenus des consommateurs concernés. C'est d'ailleurs une question qui a été discutée en France : le prix de l'eau pourrait varier selon les revenus des consommateurs. On peut aussi penser et pratiquer, comme dans d'autres pays, une tarification par palier, c'est-à-dire que l'on paierait à un

163 Dans sa résolution 64/292 du 3 août 2010, l'Organisation des Nations Unies reconnaît que « *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ».

164 Nations Unies, Conseil économique et social : Observation générale n° 15 (2002), Le droit à l'eau (articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2002/11 du 20 janvier 2003, I. Introduction, p. 2.



certain coût un certain volume d'eau, et plus la consommation augmenterait, plus le prix de l'eau grimperait. Il peut aussi y avoir des différenciations entre groupes sociaux. Mais, au final, ce qu'il faut savoir est que pour toute personne le coût doit être abordable.

Notons qu'à côté des conditions de coût abordable, d'accessibilité et de salubrité, il y a aussi la condition de non-discrimination qui impose que tout être humain puisse jouir du droit à l'eau, quelle que soit sa situation juridique dans une juridiction donnée, et qu'ainsi il puisse voir son droit à l'eau satisfait.

Cette question du droit à l'eau dans ses multiples composantes, notamment dans celle de la non-discrimination, est une question de droit international importante inscrite à l'agenda des Nations Unies. En effet, « l'accès à l'eau pour tous » fait partie des objectifs du développement durable tels que définis par l'assemblée générale des Nations Unies. Et nous avons, puisque c'est nous tous qui sommes représentés, un objectif défini qui est l'accès à l'eau pour tous *pour les besoins personnel et domestique* en 2030. Malheureusement, pour le moment, les chiffres montrent que nous sommes loin du compte, mais j'espère très vivement que nous parviendrons rapidement à les améliorer.

En droit international, au-delà des usages personnel et domestique à un coût abordable, d'autres usages peuvent être faits de l'eau ; dans ce contexte, le droit international parle de non-discrimination et d'équité, mais ne définit pas de critères sur les autres types d'utilisation nécessaires dans un pays donné comme, par exemple, l'utilisation agricole.

En revanche, ce que l'on sait c'est que l'imposition de ces coûts pour ces autres utilisations peut avoir d'importantes conséquences sociales – comme on en a connu en France il y a quelques années s'agissant de la lutte contre le changement climatique. C'est un aspect sur lequel je reviendrai, car il me semble que dans ces domaines il est nécessaire de mettre en place une exigence de participation du public.

### **3. Une gouvernance de l'eau qui s'exerce à de multiples niveaux**

Le troisième constat a trait à la gouvernance de l'eau. Quand on débat de la gouvernance de l'eau, tous ceux qui l'ont pratiquée savent qu'il s'agit d'une gouvernance multi-niveau liée à la fois au local, au national et à l'international.

Si l'on pense, par exemple, aux eaux partagées, la question de la gouvernance s'entend sur ce qui est décidé dans les commissions internationales de bassin. Précédemment, j'ai pris l'exemple du Rhin ; les organes de la Commission du Rhin prennent des décisions qui vont avoir un impact sur la manière dont l'eau et les avantages d'utilisation tirés du Rhin sont gérés en France.

De la même façon, quand on parle de la gouvernance de l'eau en France, en Europe, l'on doit garder à l'esprit que les instances de l'Union européenne ont un rôle à jouer à travers les directives ou d'autres instruments normatifs, et par les contrôles qui sont opérés par les différents organes européens.



Puis, viennent les instances nationales qui ont leur rôle à jouer, mais elles doivent le faire de concert avec les instances « infra nationales ». Cela a fait et continue de faire l'objet de discussions en France, s'agissant des responsabilités respectives des départements et des communes dans la gestion de l'eau.

Dans ce contexte, il revient à chaque État de décider de la répartition des compétences la plus appropriée au regard d'une politique responsable de l'eau ; mais, là encore, le droit international ne dit rien sur l'échelon concerné : c'est à une société donnée, à un moment donné de décider quel est le mode le plus approprié, où s'il faudrait le cas échéant, avoir un organisme hybride avec peut-être des partages de compétences ou des répartitions selon les régions.

Pour terminer sur la gouvernance multi-niveau, le droit international ne dit que très peu de chose : simplement, il énonce un principe qui est celui de la participation du public qui signifie que chacun doit avoir accès à l'information. Autrement dit, que l'on mette à disposition des consommateurs, des usagers, les informations relatives à l'eau.

Ensuite, le droit international indique que la participation du public doit avoir lieu à l'échelon approprié. À cet égard, il existe des mécanismes intéressants de participation du public à l'échelon des comités de bassin qui peuvent varier d'une commission de bassin à l'autre.

Mais la question importante est de se demander finalement, à l'échelon national, à quel niveau devrait-on avoir une participation du public ou, en tous cas, des usagers, des consommateurs, qui sont les plus directement concernés par une politique de l'eau. Dans ce contexte, il me semble qu'il est nécessaire de réfléchir pour « socialiser » la discussion, la prise de décision, pour développer la meilleure gestion de l'eau possible, qu'il s'agisse d'augmentation du coût de l'eau ou de l'échelon de gouvernance le plus approprié pour gérer la ressource eau.

Cette étape de socialisation avec les usagers et les consommateurs est importante puisqu'elle permettra de mieux faire connaître les politiques publiques de l'eau et les impacts de la raréfaction de l'eau, et de mieux les faire accepter dans un *processus public* qui est également un *processus politique*.

Certes, tout cela demande plus de temps et davantage de procédures à mettre en place, mais offre également davantage de garanties de pérennité sur le temps long.





## Annexes





# 1. Éléments de réflexion sur le financement de la politique publique de l'eau

## 1.1. Un financement « mal connu dans sa globalité » (Cour des comptes, 2023)

a) Un coût estimé entre 15,7 Md€ et 26,4 Md€ par an, en l'absence de données exhaustives

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport public thématique, publié en juillet 2023, intitulé *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique* :

« Le financement de la politique de l'eau est mal connu dans sa globalité.

« Les comptes de l'environnement publiés en 2015 par le ministère de la transition écologique évaluaient à 26,4 Md€ les dépenses consacrées à la politique de l'eau, la quasi-totalité étant consacrée à l'eau potable et à l'assainissement.

« Une étude sur la récupération des coûts des services publics de l'eau et de l'assainissement (SPEA), réalisée en 2018/2019 sur la période 2013-2016, évaluait à 15,7 Md€ le montant annuel de leurs dépenses. Plus récemment, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (dit « budget vert ») qui accompagne le projet de loi de finances pour 2023, fait état de 13,5 Md€ de dépenses publiques et privées en 2019 en matière de gestion des eaux usées et de 2,4 Md€ de dépenses consacrées à la protection et à la dépollution des sols et des eaux.

« Aucun document ne retrace l'ensemble des recettes et dépenses annuelles, publiques et privées, consacrées à la gestion de l'eau en France. Cette absence d'une vision d'ensemble des moyens financiers consacrés à la politique de l'eau constitue un obstacle à sa conception, à sa mise en œuvre et à son suivi.

« Les dépenses consacrées à la gestion quantitative de l'eau par les agences de l'eau sont retracées dans leurs programmes d'interventions. Les dépenses engagées par les six agences de l'eau au titre de la gestion quantitative de l'eau s'élèvent en moyenne à 116,7 M€ par an, soit près de 700 M€ pour la période 2016-2021.

« Les financements consentis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont importants même s'ils ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif. D'autres sources de financement existent en faveur de l'eau et de la biodiversité (fonds européen agricole pour le développement rural et Fonds européen de développement régional, programme LIFE, programmes d'investissements d'avenir, etc.). Les montants consacrés à la gestion quantitative de l'eau et leur évolution n'ont pu être évalués faute de source disponible ».



b) Un financement censé reposer sur deux principes fondamentaux : « l'eau paye l'eau » et « pollueur-payeur »

Extraits du site internet officiel du service public d'information sur l'eau (<https://www.eaufrance.fr/financer-leau-par-leau>) :

Le financement de la politique de l'eau repose sur des redevances collectées par les agences de l'eau auprès des usagers des services d'eau et d'assainissement et des activités susceptibles de générer une pollution. Les montants ainsi perçus dans chaque bassin sont ensuite utilisés pour financer les services d'eau et pour mener des actions de réduction de la pollution.

- Deux principes fondamentaux structurent le financement de la gestion durable de l'eau

La gestion durable de l'eau requiert des dépenses et des investissements liés au petit cycle de l'eau (production d'eau potable, assainissement, entretien des réseaux de distribution et de collecte, etc.), mais aussi au grand cycle de l'eau dans le bassin versant (réduction des pollutions, amélioration de l'état des milieux aquatiques, etc.).

Le financement de ces dépenses repose sur deux grands principes :

« L'eau paie l'eau » est le premier : les coûts générés pour distribuer de l'eau potable et assainir les eaux usées doivent être pris en charge par les usagers de ces services publics. C'est en application de ce principe que l'eau potable est facturée aux abonnés du service d'eau : l'argent collecté permet de financer le service.

Le second principe « pollueur payeur » est inscrit dans le code de l'environnement depuis la loi « Barnier » de 1995<sup>165</sup> : « *les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* »<sup>166</sup>. Ce principe est mis en œuvre au travers de taxes et de redevances sur les activités et les usages susceptibles de générer une pollution des milieux aquatiques. L'argent collecté permet de financer des actions de réduction de la pollution et de gestion durable de l'eau.

- Les agences de l'eau perçoivent les redevances et les redistribuent sous forme d'aides

Les redevances sont perçues par les agences de l'eau. Ces taxes s'appliquent aux activités qui impliquent des prélèvements d'eau (exerçant une pression quantitative sur les ressources) ou des rejets (exerçant une pression qualitative sur les ressources).

Dans chaque bassin, ces recettes permettent la mise en œuvre des politiques de l'eau favorisant la gestion équilibrée des ressources et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

165 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

166 Article L. 110-1, II, 3° du code de l'environnement.





Les agences de l'eau reversent ensuite ces redevances sous forme d'aides financières aux collectivités locales, aux industriels ou aux agriculteurs. Ces aides sont définies dans des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau, qui identifient les modalités de soutien financier aux collectivités et aux acteurs privés. En accord avec les orientations identifiées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les programmes d'intervention permettent de mettre en œuvre financièrement les programmes de mesures.

- Les collectivités locales assurent plusieurs compétences dans le domaine de l'eau

Les collectivités locales interviennent sur plusieurs aspects de la gestion durable de l'eau. Elles se voient attribuer des « compétences », c'est-à-dire des responsabilités qui leur incombent obligatoirement. Une grande partie des compétences liées à l'eau sont du ressort de la commune, mais peuvent être déléguées à des intercommunalités : communautés de communes, syndicats de bassin, etc. Les régions et les départements détiennent certaines compétences, notamment en matière de planification de l'aménagement du territoire.

En dehors du service d'eau potable et d'assainissement, dont le financement est assuré par les abonnés du service, la collectivité doit financer elle-même les actions mises en œuvre. Pour les actions qui contribuent à la gestion durable de l'eau (amélioration d'une station d'épuration, restauration d'une zone humide, etc.), elle bénéficie généralement d'un soutien financier de l'agence de l'eau du bassin *via* son programme d'interventions.

À l'échelle d'un bassin versant, les collectivités locales peuvent aussi s'engager de manière contractuelle avec l'État et l'agence de l'eau pour mettre en œuvre des actions en faveur du bon état des milieux aquatiques. Ces contrats prennent la forme de contrats de milieux, ou d'autres types de contrats (contrat de restauration et d'entretien, contrat de bassin, etc.). Ils constituent des accords techniques et financiers qui programment les actions à mettre en œuvre sur plusieurs années.

- D'autres sources de financement

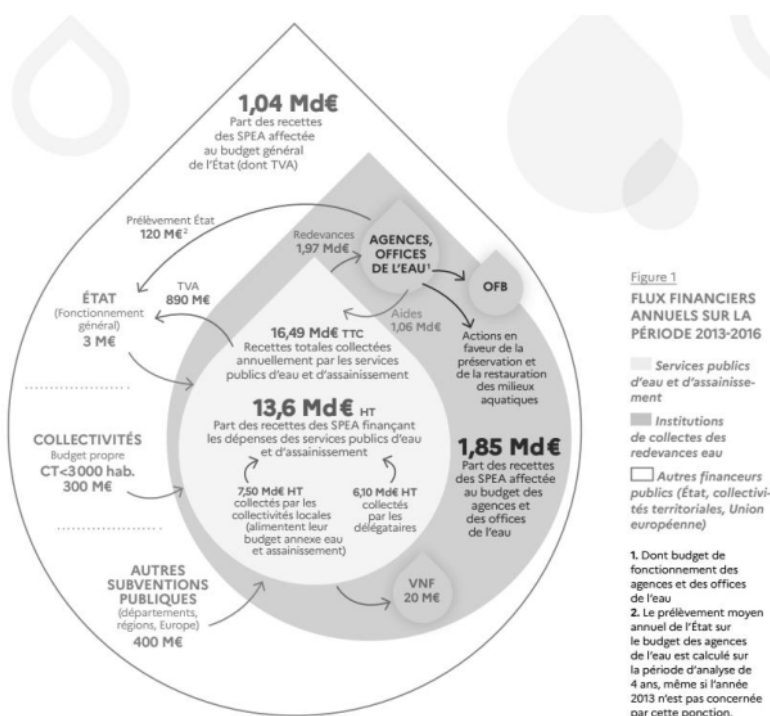
L'Union européenne finance également des actions qui contribuent à la protection de l'environnement à l'aide de plusieurs instruments financiers. Plusieurs fonds européens structurels et d'investissement ont vocation à accompagner le développement des États membres, notamment sur le plan environnemental. Ces fonds permettent de soutenir des innovations ou des projets innovants en lien avec la cohésion économique, sociale et territoriale, le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune, et la pêche et les affaires maritimes. Ils permettent, par exemple, de mener des actions de sensibilisation (FEDER), de soutenir financièrement les agriculteurs qui font évoluer leurs pratiques pour utiliser moins de produits phytosanitaires (FEADER), d'aider une entreprise de réinsertion spécialisée dans l'entretien des cours d'eau (FSE), ou encore d'accompagner les pêcheurs dans l'adoption de pratiques durables (FEAMP).



Par ailleurs, le programme LIFE+ a pour objectif de soutenir la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement et du développement durable. Il soutient notamment des actions pour la gestion de l'eau : amélioration des technologies de traitement des eaux usées, réduction des substances dangereuses, prévention des inondations, création ou rénovation d'infrastructures, préservation et restauration de la biodiversité aquatique, etc. L'enveloppe financière de LIFE+ est de plus de 3 milliards d'euros pour la période 2014-2020 à l'échelle européenne (selon le ministère en charge de l'environnement). D'autres programmes permettent également de financer des actions en faveur de l'environnement : aides aux organisations non gouvernementales actives dans la protection de l'environnement, lutte contre la pollution marine, actions en faveur de la prévention des risques, etc.

c) Les recettes moyennes annuelles des services publics d'eau potable et d'assainissement (SPEA) s'élèvent à 16,49 Md€ toutes taxes comprises (ministère de la transition écologique, 2020)

En France, sur la période 2013-2016, les recettes moyennes annuelles des services publics d'eau potable et d'assainissement (SPEA) s'élèvent à 16,49 Md€ toutes taxes comprises. Parmi les usagers de ces services figurent les ménages, les entreprises, les administrations publiques (écoles, hôpitaux, etc.). Ces recettes se répartissent de la manière suivante :



Source : Brochure sur le financement des services publics d'eau potable et d'assainissement, accessible sur le site du ministère chargé de l'écologie.

d) Du côté de l'État, le financement de la politique publique de l'eau repose essentiellement sur les redevances des agences de l'eau

À l'échelle nationale, le financement de la politique de l'eau s'appuie sur les programmes d'interventions pluriannuels des agences de l'eau, elles-mêmes financées par des « redevances ».

Comme le relève le rapport de septembre 2019 du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité, « *les ressources des agences de l'eau proviennent des « redevances » qu'elles perçoivent auprès des différents usagers de l'eau (...) qui sont en fait des taxes fiscales affectées dont les taux sont déterminés par les comités de bassin (...)* ». Elles sont instaurées depuis 1964.

Ces redevances ont été en partie réformées en loi de finances pour 2024, afin de mettre en œuvre le plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau présenté en 2023. Ledit rapport de 2019 du CGEDD rappelait les inconvénients des redevances identifiés dans une mission conjointe de l'IGF et du CGEDD en 2018.

La mission CGEDD-IGF de 2018 précitée a relevé trois insuffisances principales dans le système des redevances des agences de l'eau :

- la prise en compte du principe « pollueur-payeur » mériterait d'être accentuée dans la mesure où la répartition des redevances entre usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement<sup>8</sup> ; les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, assises sur les volumes d'eau facturés à l'abonné, s'inscrivent dans une logique fiscale de rendement plutôt que de taxation environnementale, alors qu'elles représentent près de la moitié du produit des redevances ; les redevances qui présentent un caractère plus marqué de fiscalité environnementale restent insuffisamment utilisées dans cet objectif ;
- le financement des agences par le système de redevances actuel s'écarte de plus en plus du principe « l'eau paie l'eau », en raison tant de l'augmentation de leur contribution aux autres opérateurs du programme 113, comme évoqué *supra*, que de l'extension de leurs interventions au champ de la biodiversité terrestre par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- le financement des agences est très largement porté par les usagers domestiques qui en assurent, dans une logique de rendement, près des trois quarts du produit au titre des seules redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte, ce qui conduit à des demandes de « retours » via des aides au fonctionnement (primes de performance épuratoire) ou à l'investissement dans les systèmes d'eau potable et d'assainissement, afin de modérer, à performances constantes, les augmentations du prix de l'eau<sup>9</sup>.

Exposé des motifs de l'article 16 du projet de loi de finances pour 2024 portant réforme des redevances des agences de l'eau :

*« Dans le prolongement du plan Eau annoncé par le Président de la République le 30 mars 2023, le présent article a pour objet d'adapter, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, la fiscalité aux enjeux environnementaux relatifs à la pollution et à la raréfaction de la ressource en eau. Il vise ainsi à renforcer les principes de pollueur-payeur et préleveur-payeur, tout en rééquilibrant la charge fiscale sur l'eau pesant sur les différentes catégories de redevables.*



*« La réforme proposée, qui s'appuie sur les travaux des « Assises de l'eau » de 2019 et du « Varenne agricole » de 2021, permettra d'augmenter les ressources des agences de l'eau et d'assurer le financement des mesures du plan Eau.*

*« À cette fin, quatre évolutions sont proposées par le présent article.*

*« En premier lieu, il prévoit, en substitution des actuelles redevances pour pollution d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte, la création d'une redevance sur la consommation d'eau potable et de deux redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif. La nouvelle redevance sur la consommation d'eau potable permettra d'accentuer le signal-prix associé à la consommation d'eau potable. Elle sera due par chaque usager final du service d'eau potable, sans distinguer entre consommation domestique et consommation industrielle. Les redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif, en incitant à rendre les services publics d'eau et d'assainissement plus performants, poursuivent une finalité environnementale. Elles seront dues par les communes ou leurs groupements.*

*« En deuxième lieu, il renforce la redevance pour pollutions diffuses qui porte sur les produits phytopharmaceutiques, en relevant le tarif associé aux substances les plus nocives pour la santé et l'environnement. Ces évolutions sont de nature à favoriser le développement de pratiques culturelles plus favorables d'un point de vue environnemental et sanitaire.*

*« En troisième lieu, il permet une meilleure articulation de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec le principe du préleveur-payeur. Le relèvement des tarifs plafonds, combiné à l'introduction de seuils minimum pour fixer les tarifs d'imposition, permettra de renforcer le signal-prix associé à la raréfaction de l'eau. Il incitera également au comptage réel des volumes prélevés, traduisant ainsi l'objectif du plan Eau de mieux piloter la ressource.*

*« En dernier lieu, il prévoit que les tarifs ou l'encadrement tarifaire prévus pour le calcul de chacune des « redevances des agences de l'eau » soient indexés chaque année sur l'inflation ».*

## **1.2. Un financement des investissements jugé insuffisant pour faire face aux enjeux de la gestion de l'eau en période de changement climatique**

Extraits du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique (17 janvier 2024)

### **« B. MENER LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES POUR PROTÉGER ET ADAPTER LA POLITIQUE DE L'EAU**

*« Une gestion efficace de la ressource en eau suppose de mobiliser des moyens importants, que ce soit pour le petit cycle mais également, notamment au regard du changement climatique, de plus en plus pour le grand cycle. Le volume annuel d'investissements représente de 25 à 30 milliards d'euros par an, ce qui représente un déficit d'investissement, par rapport à l'évaluation des besoins (petit et grand cycle confondus), compris entre 6 et 10 milliards d'euros par an.*



*« Si une partie de cette politique doit être financée à travers une augmentation du tarif de l'eau, qui paraît inévitable (cf. infra), afin de renforcer le signal-prix, un soutien budgétaire et financier à la politique de l'eau doit également être considéré. Aujourd'hui, le retard en matière d'assainissement est tel que la facture d'eau ne suffira probablement pas à financer ces investissements. L'État devrait ainsi contribuer plus largement à la modernisation des unités de traitement pour faire face aux pollutions émergentes. Or, non seulement les moyens des agences de l'eau demeurent encore limités, mais le principe selon lequel « la politique de l'eau paie l'eau » est remis en cause par les prélèvements opérés au profit de la biodiversité.*

*« En outre, des moyens efficaces de financement, via des prêts préférentiels accordés par les agences publiques (comme la Caisse des dépôts), doivent être mis à disposition des collectivités pour les aider à réaliser leurs investissements. Ainsi, le financement de la politique de l'eau suppose de trouver le bon équilibre entre les taxes, les subventions et la capacité des acteurs à emprunter pour financer les investissements de long terme.*

*« 1. Le financement de la politique de l'eau au niveau national demeure insuffisant pour faire face aux enjeux de la gestion de l'eau en période de changement climatique*

*« À l'heure actuelle, l'essentiel du financement de la politique de l'eau repose sur les dépenses des services d'eau et d'assainissement financés au niveau local. (...)*

*« Dans tous les cas, il existe un fort besoin de visibilité sur les financements dévolus à la politique de l'eau, notamment au grand cycle. Dans ce cadre, les rapporteurs recommandent de mettre en œuvre une loi de financement pluriannuelle de la transition écologique qui comporterait un volet « eau » détaillé, faisant état d'une analyse des besoins d'investissement au niveau du grand cycle, comme cela existe déjà au niveau du petit cycle à travers différentes études. En effet, à l'heure actuelle, le grand cycle de l'eau n'est pas financé en tant que tel, mais seulement « par ricochet » des investissements conduits dans le cadre du petit cycle de l'eau.*

*« Proposition n° 72 : Conduire un travail d'évaluation des investissements nécessaires à la protection du grand cycle de l'eau, à l'instar des études effectuées sur le petit cycle*

*« Proposition n° 73 : Élaborer une loi de financement pluriannuelle de la transition écologique comportant un volet « eau » détaillé permettant de mettre en regard les besoins d'investissements, notamment sur le grand cycle, et les ressources allouées à leur mise en œuvre.*

*« Pour le petit cycle de l'eau, un moyen de renforcer la capacité des acteurs à investir serait de supprimer la TVA sur l'eau et l'assainissement, comme cela est possible depuis l'adoption de la nouvelle directive TVA du 5 avril 2022<sup>167</sup>. En effet, l'existence même d'une TVA sur les services publics d'eau et d'assainissement constitue une exception au principe de « l'eau paie l'eau », puisque l'eau vient financer une partie du*

<sup>167</sup> Directive (UE) 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant les directives 2006/112/CE et (UE) 2020/285 en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée.



*budget général par ce biais. Or, pour faire face au mur d'investissements mentionné précédemment, ainsi que pour lutter contre les nouvelles pollutions, il est essentiel de laisser le maximum de marges de manœuvre aux acteurs du service public de l'eau et de l'assainissement. C'est ce qui explique le bien-fondé de cette proposition qui représentera certes un manque à gagner pour le budget général.*

*« Proposition n° 74 : Supprimer la TVA sur l'eau (5,5 %) et l'assainissement (10 %), qui est contraire au principe de « l'eau paie l'eau », afin d'aider au financement du mur d'investissements pour la rénovation des réseaux et le traitement des pollutions émergentes comme existantes.*

## *« 2. Poursuivre le renforcement des moyens des agences de l'eau*

*« (...) Les rapporteurs saluent la prise de conscience de l'État et sa volonté d'accroître les moyens des agences de l'eau dès 2024. Néanmoins, il est probable que le renforcement des moyens des agences de l'eau demeure encore insuffisant pour leur permettre de faire face à l'accroissement de leurs missions. En effet, comme cela a été souligné précédemment, le déficit d'investissements représente 5 à 6 milliards d'euros par an pour les canalisations et le traitement. Les agences de l'eau n'ont pas les moyens de financer tous les renouvellements de réseaux nécessaires, ce qui supposerait de multiplier leurs capacités d'intervention par un facteur 10 environ. Elles concentrent donc leurs aides au renouvellement de réseaux, d'une part, sur les territoires où ce renouvellement est nécessaire pour rétablir l'équilibre de la ressource en eau, d'autre part, sur les territoires urbains les plus fragiles. Or, si le financement du nécessaire renouvellement des canalisations doit en priorité être financé par les services publics d'eau et d'assainissement, les petites communes et intercommunalités nécessitent un soutien accru de l'État pour faire face à ce mur d'investissements. Pour que le tarif de l'eau ne soit pas massivement impacté par ces investissements, un soutien budgétaire complémentaire de l'État aux agences de l'eau pourrait s'avérer nécessaire.*

## *« 3. Séparer le financement de l'eau du financement de la biodiversité*

*« En matière de financement des politiques de l'eau, de nombreuses personnes auditionnées par la mission ont fait valoir que le principe de « l'eau paie l'eau » se traduisait en pratique par « l'eau paie l'eau et la biodiversité ». En effet, les agences de l'eau reversent une partie de leur budget pour financer les politiques de biodiversité et notamment l'Office français de la biodiversité (OFB). Ainsi, sur le bassin Rhône-Alpes Méditerranée, près de 100 millions d'euros viennent abonder le budget de l'OFB sur les 550 millions d'euros perçus au titre des redevances. Selon M. Nicolas Juillet, président du comité de bassin Seine-Normandie, les prélèvements sont supérieurs aux besoins de financement supplémentaires identifiés concernant ce bassin (145 millions d'euros reversés à l'OFB pour un besoin d'investissements supplémentaires de 130 millions d'euros). À l'échelle du territoire, ce sont près de 400 millions d'euros prélevés sur le budget des agences de l'eau qui viennent abonder chaque année le financement de la biodiversité. C'est non seulement une exception au principe de « l'eau paie l'eau », mais aussi un problème pour la politique de la biodiversité qui ne dispose pas d'un véritable financement autonome.*



*« Proposition n° 75 : Abonder de 400 millions d'euros les politiques de biodiversité par le biais de crédits budgétaires ou d'une nouvelle redevance afin de pouvoir mettre un terme au financement des politiques de biodiversité par les redevances prélevées par les agences de l'eau.*

#### *« 4. Développer les « aqua prêts » de la Banque des territoires*

*« L'accès pour les collectivités à des prêts de long terme à taux réduits constitue également une clé du succès du financement des politiques de l'eau visant à réduire l'impact sur la ressource. Dans ce cadre, après les Assises de l'eau de 2019, la Caisse des dépôts (CDC) a décidé de mettre en place des prêts de longue durée (jusqu'à soixante années), à taux préférentiel et universel (taux du livret A majoré de 0,4 %), à destination des collectivités qui veulent investir dans la rénovation de leurs réseaux d'eau et d'assainissement. Ces prêts ne se limitent d'ailleurs pas à l'eau domestique mais peuvent également financer les travaux liés à la GEMAPI ou à la gestion des eaux pluviales. (...)*

*« Proposition n° 76 : Doubler l'objectif annuel d'aqua prêts mis en œuvre par la Caisse des dépôts. Étudier la possibilité de mettre en œuvre des prêts à taux zéro de longue durée, à destination des collectivités, avec compensation budgétaire de l'État pour la Caisse des dépôts, à l'instar de ce qui se fait en matière d'éco-PTZ ».*

### **1.3. Une tarification perçue comme insuffisamment incitative au regard du défi de la sobriété des usages de l'eau**

#### **a) Une tarification à mieux articuler autour du principe « pollueur-payeur »**

Extraits du rapport d'information du Sénat sur la gestion durable de l'eau (11 juillet 2023)

*« (4) Combiner le principe pollueur-payeur et la rémunération des services environnementaux*

#### *« (a) Renforcer l'application du principe pollueur-payeur*

*« Le principe pollueur-payeur est un des principes fondamentaux du droit de l'environnement, énoncé par le 3° du II de l'article L 110-1 du code de l'environnement. Il implique que les « mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportées par le pollueur ». Il est cependant mis en œuvre très imparfaitement, et ne va pas jusqu'à une récupération totale (appelée aussi internalisation) des coûts sur l'émetteur des pollutions, du fait de la difficulté à évaluer l'impact réel sur les milieux des émissions de polluants, d'identifier précisément les responsables ou encore lorsque les capacités de paiements des pollueurs sont insuffisantes. Dans un rapport de 2021, la Cour des comptes européenne pointait une application très imparfaite du principe pollueur-payeur au sein des politiques environnementales de l'Union européenne.*

*« Dans le domaine de l'eau, le principe pollueur-payeur est mis en œuvre à travers plusieurs dispositifs. (...)*

*« • Instaurée en 2008 et étendue en 2012, la redevance pour pollutions diffuses (RPD), collectée par les agences de l'eau, est due par tout acheteur de produits phytopharmaceutiques. Elle varie dans une proportion d'environ 1 à 10 selon le*





degré de toxicité des produits concernés. En partie affectée au financement du plan Ecophyto, elle a un rendement, selon le « jaune budgétaire » précité de l'ordre de 130 à 150 millions d'euros par an, « très fluctuant, principalement en fonction de la météo de l'année qui a un impact direct sur les décisions d'achats de produits phytopharmaceutiques », mais aussi des stratégies de stockage de produits par les agriculteurs (on a constaté 188,7 millions d'euros de recettes en 2021, contre 96,9 millions d'euros en 2020).

« • À l'issue des discussions de la loi « Climat et résilience » d'août 2021, l'article 268 n'a pas mis en place de taxe sur les engrais azotés, comme prévu initialement, pour lutter contre la pollution de l'eau par les nitrates. La loi évoque simplement la possibilité de créer une telle redevance si les objectifs de réduction de 13 % des émissions d'ammoniac et de 15 % des émissions de protoxyde d'azote n'étaient pas atteints en 2030.

« • Il n'existe pas de taxe ou redevance touchant les pollutions diffuses de l'eau par les médicaments, les produits cosmétiques ou encore les plastiques, dont la dégradation en microbilles constitue pourtant un défi de santé publique et de santé environnementale, comme l'ont montré les travaux récents de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

« Enfin, comme le notait le rapport de 2013 du CGEDD précité, « certains faits générateurs perturbant pour le milieu ne font l'objet d'aucune redevance : extractions de granulats, suppression de champs d'expansion des crues, imperméabilisation ».

« L'application dans le domaine de l'eau du principe pollueur-payeur est donc très imparfaite et pourrait être renforcée, à la fois pour apporter de nouvelles ressources aux agences et pour inciter les acteurs économiques à réduire à la source les pollutions de l'eau, stratégie bien moins coûteuse pour la collectivité que celle consistant à traiter les polluants une fois ceux-ci disséminés ».

Extraits du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique (17 janvier 2024)

#### « C. ADAPTER LA TARIFICATION DE L'EAU POUR VISER LA SOBRIÉTÉ ET CHANGER LES COMPORTEMENTS

« Selon la plupart des personnes auditionnées par la mission, l'un des problèmes principaux qui se pose en matière d'usage de l'eau est que son prélèvement et sa consommation sont quasiment gratuits, ce qui n'incite pas à la sobriété. En outre, face à la pollution de la ressource, les exigences épuratoires vont se renforcer et la fiscalité peut être un outil dissuasif pour limiter les pollutions. Dans ce cadre, la tarification incitative est un instrument économique pertinent pour réguler les comportements.

« Cependant, la sobriété va aussi poser un défi financier aux collectivités : moins il y aura d'eau consommée, moins les collectivités auront de ressources pour financer les services d'eau, sauf à augmenter massivement le tarif. La tarification progressive peut être un moyen de répondre à ce défi en concentrant la hausse des tarifs sur les usages les moins « raisonnables ».





*« En tout état de cause, la tarification de l'eau va être amenée à évoluer fortement au cours des prochaines années. Ces évolutions doivent faire l'objet d'une répartition juste entre les acteurs tout en élaborant un signal-prix suffisamment important pour inciter à une gestion optimale de la ressource.*

*« 1. Rééquilibrer la tarification de l'eau en fonction du niveau de consommation et renforcer le principe « pollueur-payeur »*

*« (...), le grand cycle de l'eau ne fait pas l'objet d'un financement autonome ; il n'est financé que par incidence des investissements du petit cycle et, insuffisamment, par les aides des agences de l'eau. C'est pourquoi le renforcement du principe « préleveur-payeur » et « pollueur-payeur », via un relèvement des taux et des assiettes des redevances sur l'eau, est nécessaire pour créer une incitation aux économies d'eau dans un souci d'efficacité et de justice sociale. Or, dans le système actuel, les usages ne sont pas prélevés à la hauteur de la quantité d'eau utilisée. En effet, un ménage paie environ 4 centimes par litre sur les redevances alors que la consommation domestique ne représente que 17 % des prélèvements. Les autres usages, qui représentent 83 % des prélèvements en eau, paient beaucoup moins : 0,2 centime par litre (0,6 centime si la réforme des redevances inscrite dans le PLF 2024 est adoptée) pour le nucléaire, 1 à 2 centimes pour l'agriculture et l'industrie. Ainsi, selon les agences de l'eau, en fonction des territoires, le coût de l'eau représente 30 à 68 euros du mètre cube pour les particuliers et 5,7 à 11 euros du mètre cube pour l'agriculture. Le mouvement de réforme de la tarification doit ainsi se poursuivre pour rééquilibrer la charge ».*

#### **b) Vers une généralisation de la tarification progressive et différenciée ?**

Extraits du rapport d'information du Sénat sur la gestion durable de l'eau (11 juillet 2023)

*« (2) Agir par une tarification différenciée de l'eau*

*« (a) Vers la tarification progressive*

*« Si l'incitation concerne les services d'eau et d'assainissement, elle peut concerner aussi directement les usagers de l'eau à travers une tarification incitant à la sobriété.*

*« La mesure n° 43 du plan Eau suit cette voie timidement, en renvoyant d'éventuelles recommandations aux travaux du Conseil économique, social et environnemental (CESE).*

*« Mettre en place une tarification qui pénalise les usagers ayant une consommation d'eau trop importante est déjà possible et certaines collectivités la pratiquent. Le syndicat de l'eau du Dunkerquois (SED), qui rassemble 29 communes, et assure l'alimentation en eau potable d'un bassin de 240 000 habitants, est ainsi confronté depuis des années à la nécessité d'économiser la ressource en eau provenant de la nappe de l'Audomarois, située à 40 km de l'agglomération. Depuis 2012, il a établi trois tranches de tarification : un tarif faible jusqu'à 80 m<sup>3</sup> par an, un tarif normal de 80 à 200 m<sup>3</sup> et enfin un tarif majoré au-delà de 200 m<sup>3</sup>. La consommation par foyer est passée de 81 m<sup>3</sup> à 67 m<sup>3</sup> et 80 % des usagers ont fait des économies sur leur facture. Les prélèvements globaux d'eau du syndicat ont baissé de 10 %.*



« Plusieurs conditions sont cependant nécessaires pour mettre en place une tarification progressive efficace et juste :

« - d'abord, il faut pouvoir individualiser les compteurs. C'est le cas dans les logements individuels mais pas dans les immeubles collectifs, le plus souvent dotés de compteurs collectifs. Le SED a accompagné la démarche pour atteindre un taux d'équipement en compteurs individuels de 85 % ; il faut en outre noter que les logements neufs doivent bénéficier de compteurs individuels puisqu'en application de l'article L. 152-3 du code de la construction et de l'habitation, « toute nouvelle construction de bâtiment à usage principal d'habitation comporte une installation permettant de déterminer la quantité d'eau froide fournie à chaque local occupé à titre privatif ou à chaque partie privative d'un lot de copropriété ainsi qu'aux parties communes, le cas échéant » ;

« - ensuite, il est préférable de moduler les tarifs en fonction de la composition des familles. Le SED n'avait pas fait ce choix initialement. Afin de compenser la pénalisation des familles nombreuses, qui mécaniquement consomment plus d'eau, il avait mis en place un « chèque eau » en réalité très peu utilisé par les habitants. Ce dispositif, abandonné, est remplacé par un échange d'informations avec la CAF sur la composition des foyers ;

« - enfin, pour que la tarification progressive ait un effet, cette progressivité doit être significative, faute de quoi le signal prix ne sera pas suivi par les usagers, dont la consommation est déjà peu élastique au prix.

« (b) Un couplage avec la tarification sociale

« La tarification sociale relève d'une autre logique mais peut être combinée avec la tarification progressive. C'est d'ailleurs la voie choisie également par le SED, qui accorde un tarif préférentiel trois fois moins important que le tarif de base sur la première tranche aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS) du territoire. Ce tarif concerne un peu moins de 10 % des foyers. Les informations sont transmises au SED de manière sécurisée par la Caisse primaire d'assurance-maladie.

« Outre l'interdiction de couper l'eau pour impayés, la loi « Brottes » d'avril 2013 avait autorisé les collectivités à introduire des expérimentations de tarification sociale de l'eau. La loi « Engagement et Proximité » de 2019 a pérennisé cette possibilité, utilisée en 2021 par 41 collectivités gérant un service d'eau.

« L'objectif de la tarification sociale consiste à rendre effectif le droit à l'eau pour tous, en allégeant la facture des plus modestes.

« Mais d'autres mesures que des modulations directes de tarifs peuvent contribuer au même objectif. La mobilisation du Fonds de solidarité logement départemental ou des fonds sociaux des communes pour aider les ménages en difficulté à payer leur facture d'eau est possible. Une aide générale au paiement des factures peut aussi être distribuée sous forme de chèques eau automatiquement émis pour éviter le non-recours, comme constaté à Dunkerque. La collaboration des Caisses d'allocations familiales (CAF) ou des caisses de retraite est alors nécessaire pour mettre en œuvre un tel mécanisme.



*« Il ne serait d'ailleurs même pas nécessaire de connaître la consommation précise d'un ménage pour mettre en œuvre une aide au paiement des factures d'eau est possible. Une aide générale au paiement des factures peut aussi être distribuée sous forme de chèques eau automatiquement émis pour éviter le non-recours, comme constaté à Dunkerque. La collaboration des Caisses d'allocations familiales (CAF) ou des caisses de retraite est alors nécessaire pour mettre en œuvre un tel mécanisme.*

*« Il ne serait d'ailleurs même pas nécessaire de connaître la consommation précise d'un ménage pour mettre en œuvre une aide au paiement des factures d'eau lorsque celle-ci est incluse dans les charges, en déployant un instrument de financement au bénéfice des plus modestes de la part de charges correspondant à l'eau ».*

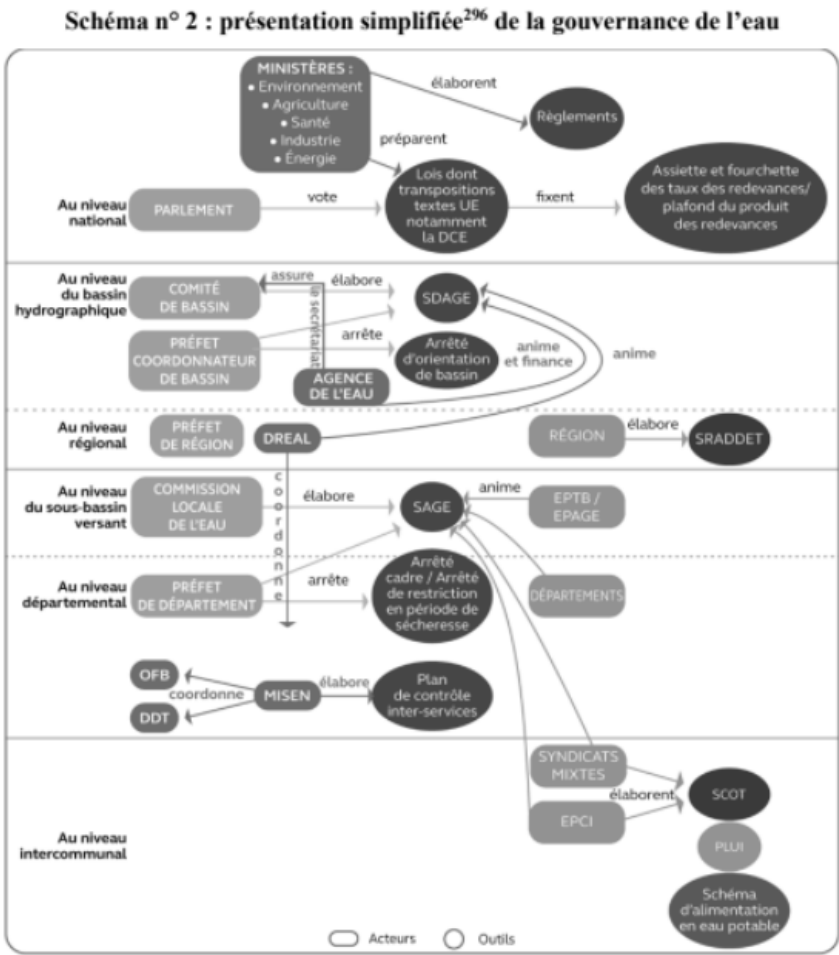




# 2. Éléments de réflexion sur la gouvernance de la politique publique de l'eau

## 2.1. La gouvernance actuelle de l'eau, « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau » (Cour des comptes, rapport annuel 2023)

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, chapitre 6, pp. 471-514 :



Source : juridictions financières

Misen : mission interservices de l'eau et de la nature ; EPCI : établissement public de coopération intercommunale ; SradDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; Scot : schéma de cohérence territoriale ; PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal.

a) L'État fixe les règles et assure la police de l'eau mais ne « parle pas d'une seule voix »

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, chapitre 6, pp. 471-514 :

*« La France a choisi, dès 1964, d'organiser la gestion de l'eau par bassin hydrographique et sous-bassin versant. Un bassin correspond à la zone géographique recevant les eaux de pluie circulant naturellement vers un cours d'eau et ses affluents, ainsi que vers les nappes du sous-sol de cette zone. Il existe sept bassins hydrographiques métropolitains et cinq bassins ultra-marins.*

*« Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixe à l'échelle du bassin hydrographique les orientations à mettre en œuvre, pour une période de six ans. (...) Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) décline à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique les orientations du SDAGE.*

*« Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, un SDAGE est élaboré dans chaque bassin hydrographique par un comité de bassin dont le secrétariat est confié à l'agence de l'eau du bassin. Il est arrêté par le préfet coordonnateur de bassin pour une période de six ans. L'agence de l'eau, établissement public administratif national, collecte les redevances prélevées sur les usagers de l'eau et finance les actions en faveur d'une meilleure gestion de la ressource en eau du bassin. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'agence de l'eau assurent l'appui technique du comité de bassin. Le SDAGE peut prescrire, pour un ou plusieurs sous-bassins, l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux par une commission locale de l'eau (CLE). Les SAGE sont arrêtés par le préfet de département concerné. Le portage des CLE et des SAGE est assuré par des acteurs différents d'un territoire à l'autre : syndicats mixtes, collectivités territoriales, établissements publics territoriaux de bassin ou établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) selon les cas (...).*

*« Plusieurs ministères, de nombreuses directions d'administration centrale, leurs services déconcentrés, des établissements publics nationaux, des instituts de recherche, tous les niveaux de collectivités territoriales et différentes formes de groupements de collectivités participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques de l'eau. (...)*

*« Le Gouvernement et le Parlement fixent le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'eau, l'assiette et les fourchettes des taux des redevances perçues par les agences de l'eau et le plafond annuel du produit des redevances au-delà duquel il est affecté au budget général de l'État. Les préfets coordonnateurs de bassin arrêtent les SDAGE, signent les arrêtés fixant les grands principes à mettre en œuvre dans le bassin dont ils ont la responsabilité et prennent des arrêtés désignant les masses d'eau comprises dans les zones de répartition des eaux.*



*Les préfets de département arrêtent les SAGE ; ils prennent les arrêtés limitant les prélèvements en période de sécheresse ; ils déterminent la liste des communes comprises dans les zones de répartition des eaux de leur département et délivrent les autorisations de prélèvement aux organismes uniques de gestion collective dans ces zones ; ils notifient les volumes prélevables en basses eaux dans les zones en tension. (...)*

*« L'État assure la police administrative de l'eau, mais ses services déconcentrés manquent de moyens pour l'exercer, qu'il s'agisse de l'Office français de la biodiversité, des DREAL ou des directions départementales des territoires. Il est aussi responsable de la police sanitaire et judiciaire, avec les mêmes difficultés. (...)*

*« Les administrations de l'État ne partagent pas la même vision stratégique de la gestion des ressources hydrologiques du pays. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires privilégie l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau à l'échéance 2027. Le ministère chargé de l'agriculture entend pour sa part préserver les possibilités de prélèvement d'une agriculture confrontée à des épisodes de sécheresse plus fréquents et prolongés. Le ministère de la santé veille d'abord à la qualité sanitaire de l'eau potable. C'est ainsi que le Gouvernement a convoqué des Assises de l'eau, de novembre 2018 à juin 2019, dont les conclusions ont privilégié la préservation qualitative et quantitative de l'eau en limitant les prélèvements et en protégeant les zones de captage. Puis, au milieu de l'année 2021, le Gouvernement a organisé un « Varenne de l'eau et du changement climatique », boycotté par une partie des participants aux Assises de l'eau, pour répondre aux revendications de certains syndicats agricoles qui souhaitent constituer des réserves d'eau à certains moments de l'année pour irriguer. Un délégué interministériel a été nommé pour suivre la mise en œuvre des décisions prises à cette occasion, ce qui ne simplifie pas l'organisation administrative. De la même façon, les ministères chargés de l'industrie et de l'énergie cherchent à préserver les intérêts de ces secteurs d'activité, qui connaissent des difficultés croissantes d'approvisionnement en eau conduisant à des pertes de production. Les décisions prises par les représentants de l'État sur le territoire sont le fruit de compromis entre ces intérêts et priorités contradictoires. (...)*

*« Pour surmonter l'inadéquation entre la carte administrative de l'État et celle des organismes de gestion de l'eau, des dispositifs de coordination ont été mis en place. Les missions interservices de l'eau et de la nature coordonnent ainsi au niveau départemental les services de l'État ayant des missions de gestion et de police de l'eau et élaborent un plan de contrôle interservices. Mais cela ne suffit pas toujours pour surmonter les divergences de position. Le rôle de l'Office français de la biodiversité (OFB), issu de la fusion récente de plusieurs organismes publics, reste mal connu des parties prenantes ».*



b). Un rôle sans cesse accru pour les collectivités territoriales » (Conseil d'État, Rapport public 2010) mais un éclatement de compétences

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, chapitre 6, pp. 471-514 :

*« Aussi longtemps que la gestion du petit cycle de l'eau constituait l'essentiel de la politique de l'eau, les communes et leurs syndicats répondaient aux besoins. L'éparpillement et la petite taille des services publics de distribution d'eau et d'assainissement limitaient leur efficacité mais ne posaient pas de problème majeur de gestion de la ressource, celle-ci étant abondante. Les collectivités territoriales, notamment les départements, pouvaient intervenir dans tous les éléments de la gestion du grand cycle de l'eau jusqu'à l'adoption des lois dites « MAPTAM » du 27 janvier 2014<sup>168</sup> et « NOTRe » du 7 août 2015<sup>169</sup>.*

*« La loi « MAPTAM » a attribué aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et la responsabilité de la mise en œuvre d'une partie des actions de préservation du grand cycle de l'eau.*

*« La loi « NOTRe » a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions. Cependant, pas plus que ces derniers, le territoire des EPCI ne correspond à celui des sous-bassins versants, qui constituent l'échelle pertinente d'une gestion de l'eau à la mesure des enjeux climatiques. (...)*

*« Ainsi, la création d'un bloc de compétences GEMAPI, qui ne recouvre qu'une partie de la gestion de la ressource en eau, n'a pas renforcé l'intégration de l'action publique. Beaucoup d'EPCI ont délégué les compétences qui leur ont été confiées par la loi à des établissements publics locaux existants ou constitués pour l'occasion (...)*

---

168 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

169 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.





**Schéma n° 3 : répartition des missions du grand cycle de l'eau prévu par l'article L. 211-7 du code de l'environnement**



Source : *juridictions financières*



« La politique de l'eau ne fait plus partie des compétences générales des départements et des régions. Cependant, tous les niveaux de collectivités locales interviennent dans la gestion de l'eau. De nombreux départements sont des acteurs historiques de la politique de l'eau. (...) Les départements ne peuvent normalement plus intervenir que dans des cas limitativement prévus par le code général des collectivités territoriales ou le code de l'urbanisme. Ils peuvent toutefois apporter une aide technique et financière aux communes et à leurs groupements. Ils jouent également un rôle dans l'émergence de syndicats d'alimentation en eau potable au périmètre départemental. La plupart des agences de l'eau déplorent le retrait des départements, en particulier financier, alors que les besoins sont croissants. Cela ne va pas sans soulever des difficultés juridiques. Dans le cadre de l'enquête, deux présidents de conseil départemental (Côte-d'Or et Drôme) ont exprimé le vœu d'une évolution du cadre législatif permettant de sécuriser l'intervention des départements dans la politique de l'eau ».

## 2.2. La nécessité de clarifier l'organisation et les responsabilités et de renforcer la planification en matière d'eau

Afin de répondre aux enjeux actuels, liés notamment à la préservation de la ressource en eau et à la problématique de sa gestion quantitative, plusieurs propositions d'évolution de la gouvernance ont été formulées dans différents rapports, dont certaines ont été reprises dans le Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau de 2023. Ce plan, qui comprend 53 mesures pour l'eau, en compte au moins 5 relatives à la gouvernance :

### AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE LA GESTION DE L'EAU

#### OBJECTIF

inclure l'ensemble des acteurs  
autour d'une gouvernance  
ouverte, plus efficace et plus  
lisible

• 33 Chaque sous-bassin versant sera doté d'une instance de dialogue (CLE) et d'un projet politique de territoire organisant le partage de la ressource.  
📅 D'ici 2027

• 34 Les SAGE seront modernisés (fonctionnement simplifié des commissions locales de l'eau et portée du règlement conforté) et encouragés à définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage.  
📅 Dès 2023

• 35 Les conditions d'une intervention efficace des Conseils départementaux en matière d'assistance technique et financière seront facilitées.  
📅 2024

• 36 Un territoire ultra-marin pilote sera accompagné pour intégrer la compétence GEMAPI dans le Plan eau DOM.  
📅 2024

• 37 La participation au Comité national de l'eau sera élargie pour intégrer de nouveaux représentants des usagers de l'eau et la jeunesse.  
📅 2023



Les pistes d'évolution dans la gouvernance peuvent s'articuler autour de trois thématiques analysées par le Sénat, dans le *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement »* (R. Pointereau, président, et H. Gillé, rapporteur), déposé le 11 juillet 2023 :

a) Donner un cap à la politique nationale de l'eau et conforter l'État dans ses fonctions régaliennes

1) Renforcer la gouvernance nationale de l'eau

*« Une bonne gouvernance de l'eau commence par la définition d'une stratégie lisible, comprise et partagée. La mise en œuvre des politiques de l'eau est forcément locale, tant les différences de situation entre territoires est forte. Mais cette volonté légitime de différenciation ne peut prospérer que dans un cadre global.*

*« Les Assises de l'eau, le Varenne agricole de l'eau et maintenant le plan Eau jouent ce rôle. Ce dernier apparaît toutefois plus comme une réponse à l'urgence créée par la sécheresse de 2022 et les perspectives de sécheresse de 2023. Par ailleurs, s'il a fait l'objet d'une large concertation avec les acteurs de l'eau, il est encore insuffisamment connu et approprié par le grand public. Enfin, il est insatisfaisant dans une démocratie parlementaire qu'il n'ait pas fait l'objet d'un débat dans les assemblées et donné lieu à une validation par un vote des orientations qu'il fixe. Par ailleurs, il convient d'effectuer un suivi de ces documents d'orientation stratégique dans la durée, pour en évaluer les effets réels, et éventuellement ajuster les échéances ou les outils.*

*« Afin de donner ce cap à la politique de l'eau, il serait utile de moderniser le code de l'environnement pour y affirmer deux orientations très consensuelles de la politique de l'eau qui guideraient la mise en œuvre sur le terrain des actions des multiples intervenants : agences de l'eau, EPTB et EPAGE, collectivités :*

*« - 1<sup>er</sup> axe : la sobriété. Elle s'impose du fait des perspectives de raréfaction de la ressource en eau et des risques de dégradation des milieux et des services rendus par la nature. La définition d'un objectif de baisse de 10 % de nos prélèvements et de nos consommations constitue un signal. Plus profondément, ce sont des changements de pratiques qu'il faut encourager, pour aller vers davantage de résilience en étant capable de davantage économiser l'eau ;*

*« - 2<sup>e</sup> axe : la contractualisation. La mise en œuvre de la sobriété et l'adaptation au changement climatique nécessitent des efforts de chacun et un accompagnement financier vers de nouvelles pratiques. L'acceptabilité d'efforts concomitants pourrait passer par des « contrats d'engagement réciproques » déclinant les actions mises en œuvre par les différents acteurs du territoire : services d'eau potable, profession agricole, gestionnaires des réserves hydroélectriques ou pour la navigation, collectivités territoriales, agences de l'eau. L'échelle pertinente, dans un premier temps, est celle des bassins avant de descendre à celle des sous-bassins.*



*« Ensuite, il conviendrait de renforcer le cadre de la gouvernance nationale de l'eau en confortant le rôle du Conseil national de l'eau (CNE). La dernière mesure du plan Eau prévoit précisément un compte rendu de son état d'avancement au moins tous les six mois, dont le cadre naturel serait le CNE. Organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de l'environnement, il associe un maximum de parties prenantes mais est peu connu du grand public.*

*« Il pourrait se voir reconnaître une place plus éminente par une évolution de son positionnement institutionnel. Sans pour autant en faire une Autorité administrative indépendante (AAI), il pourrait être transformé en Haut Conseil, sur le modèle du Haut Conseil de la Santé Publique ou du Haut Conseil pour le Climat, chargé d'apporter son éclairage sur l'ensemble des aspects de la politique de l'eau.*

*« Il pourrait ainsi disposer de capacités propres d'expertise, collecter des données, commander des études, s'adjoindre un conseil scientifique et formuler des propositions. Il serait toujours un Parlement de l'eau, réunissant l'ensemble des parties prenantes, mais il serait un Parlement de l'eau outillé pour mener à bien ses missions de conseil et d'appui.*

*« Il serait ainsi davantage encore qu'aujourd'hui le garant d'une politique de l'eau ambitieuse à l'échelle nationale, sans qu'il soit pour autant nécessaire de créer, comme cela a été suggéré à la mission, un ministère de l'eau.*

*« Son nouveau positionnement l'amènerait à être également bien placé pour jouer un rôle de médiateur en cas de conflit entre institutions chargées de mettre en œuvre la politique de l'eau ou de projets d'une certaine ampleur, une médiation de premier niveau devant toutefois être assurée par les comités de bassin, par eux-mêmes ou en désignant un interlocuteur présentant des garanties de compétence et de neutralité.*

## **2) Réaffirmer les missions régaliennes de l'État**

*« La recherche d'une réduction des atteintes à la qualité de l'eau est une exigence de la DCE et engage la responsabilité de la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Il ne s'agit pas de sur-réglementer et d'aller au-delà des textes européens déjà exigeants, mais de ne pas baisser la garde sur la qualité de l'eau.*

*« L'élévation des températures et l'aggravation des étiages vont mécaniquement détériorer l'état des masses d'eau, en réduisant l'effet de dilution des polluants à émissions constantes. Leur concentration pourrait être accrue pendant la saison estivale.*

*« Par ailleurs, la prise de conscience de l'effet délétère sur la santé et sur l'environnement de polluants persistants jusqu'ici peu surveillés doit conduire à renforcer les exigences réglementaires et élargir la liste des substances recherchées.*

*« Ce constat justifie pleinement la suggestion figurant dans le présent rapport consistant à « étoffer les contrôles sanitaires de la qualité de l'eau pour disposer d'un suivi fin des contaminants et identifier les polluants émergents, tant dans l'eau potable que dans l'environnement ».*



« Par ailleurs, l'État a son rôle à jouer dans le contrôle de l'application de la réglementation à travers la police de l'eau. Celle-ci a pour objectifs de préserver les milieux aquatiques et la ressource en eau, d'en rétablir la qualité et d'en concilier les usages. Toutes les eaux sont concernées : douces, salées et saumâtres, souterraines ou superficielles.

« La police de l'eau désigne à la fois l'ensemble des activités d'instruction et de contrôle de la protection et de la qualité de l'eau dépendant de l'État, et les personnels chargés de ce contrôle.

« Elle s'exerce dans le cadre d'une stratégie de contrôle élaborée dans chaque département au sein de la Mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN), placée sous l'autorité du préfet et du procureur de la République, et s'appuie sur des réseaux d'alerte et de mesure, ainsi que sur des laboratoires d'analyses. Depuis la réforme de juillet 2013, les attributions relatives à l'eau et à la nature ont été regroupées.

« En matière de police judiciaire, les fonctionnaires ou agents publics ont la qualité d'inspecteurs de l'environnement lorsqu'ils sont commissionnés par le préfet et assermentés, en relation avec le procureur de la République. Cela concerne notamment les services déconcentrés de l'État : services de police de l'eau des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et services de police de l'environnement des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), l'Office français de la biodiversité (OFB), les personnels des parcs nationaux, du Conservatoire du littoral, mais aussi la police et la gendarmerie, les maires et agents de police municipale. Disposant de certaines prérogatives de police judiciaire (constatation, visite domiciliaire, audition, investigations), ils sont amenés à identifier les auteurs présumés d'infraction et à dresser des procès-verbaux constatant ces infractions. Les procureurs de la République décident des suites à donner à ces constats d'infraction et peuvent, dans les cas les plus graves, ordonner des poursuites devant le tribunal correctionnel ou de police.

« En matière administrative, la police de l'eau, effectuée par les mêmes agents, sous l'autorité du préfet, instruit, suit et révisé les demandes d'autorisation et de déclaration relatives à la loi sur l'eau, fixe les prescriptions visant à limiter les atteintes à la ressource en eau et aux milieux aquatiques et contrôle la conformité des travaux, installations et activités réalisés par rapport aux autorisations administratives obtenues. Des sanctions administratives sont proposées en cas de constat d'infraction.

« Un rapport du CGEDD sur l'exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'État publié fin 2018<sup>299(\*)</sup> estimait à 3 700 ETP les effectifs qui contribuent à la police de l'eau et de la nature. L'OFB estime à 480 ETP ses effectifs consacrés à la police de l'eau. Les services de l'État (DDTM et DREAL) n'y consacraient en revanche qu'un peu moins de 200 agents.

« Le rapport d'information sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau adopté par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale publié en 2020 pointait la faiblesse des



contrôles (à peine 6 000 contrôles des mesures sécheresse en 2019 sur toute la France) et la rareté ainsi que la modicité des sanctions (seulement 250 suites judiciaires ou administratives en 2019).

« Enfin, le rapport de l'IEGDD et de l'IGA sur l'organisation territoriale de l'État en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce publié en mars 2022 insistait sur la nécessité de mettre en place une organisation plus efficiente et plus lisible de la police de l'eau. Le rapport suggérait également de confier une partie des missions de police aux collectivités territoriales.

« La mission ne s'engage pas dans cette voie et souhaite que la fonction de contrôle reste une attribution régalienne de l'État, qui doit l'assurer de manière effective et homogène sur le territoire, pour éviter tout sentiment d'injustice.

« La complexité des réglementations mais également celle des situations concrètes conduit parfois à ne pas bien identifier ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. Les contrôles effectués dans le cadre de la police de l'eau peuvent donc conduire à des conflits d'interprétation. Il convient de renforcer l'approche par le dialogue et la pédagogie, ne faisant pas de la sanction l'aboutissement privilégié des procédures, mais le dernier recours à l'issue d'un processus contradictoire ».

#### **La mission formule donc les propositions suivantes :**

- 1 – Fixer dans la loi l'objectif de sobriété hydrique.**
- 2 – Définir un cadre général de contrats d'engagements réciproques à l'échelle des bassins et sous-bassins.**
- 3 – Engager une réflexion sur la transformation du CNE en Haut Conseil doté de fonctions propres d'expertise.**
- 4 – Confier aux comités de bassin une mission de médiation dans les conflits de l'eau, et permettre au CNE de jouer un rôle de médiateur national, lorsque la médiation à l'échelle des bassins n'est pas possible.**
- 5 – Conforter la police de l'eau, pour assurer un contrôle effectif du respect du cadre législatif et réglementaire qui s'impose aux utilisateurs de l'eau.**



b) Renforcer la structuration par bassin et sous-bassin

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement »* (R. Pointereau, président et H. Gillé, rapporteur), 11 juillet 2023 :

**La mission préconise donc de :**

**6 – Soutenir la création de CLE à l'échelle de chaque sous-bassin**, associant toutes les parties prenantes, et compétentes pour la planification à long terme comme pour la gestion de crise, animées de préférence par les EPTB et EPAGE s'ils existent (mais sans les rendre obligatoires) et à défaut par les services de l'État.

**7 – Permettre aux CLE d'adopter des SAGE simplifiés ou SAGE de préfiguration**, assortis d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs contraignants.

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, chapitre 6, pp. 471-514 :

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

1. *promouvoir l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans chaque sous-bassin versant (2024) ;*
2. *promouvoir, dans l'ensemble des territoires, la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants ;*
3. *adosser les commissions locales de l'eau aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.*

c) Faciliter l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques de l'eau

« La mise en œuvre pratique des politiques de l'eau repose très largement sur les collectivités territoriales, qui ont la maîtrise d'ouvrage des équipements du petit cycle de l'eau mais aussi largement de ceux destinés à agir sur le grand cycle.

1) La question de l'intercommunalisation des compétences eau et assainissement

« La taille des collectivités peut être en obstacle dans la capacité à mettre en œuvre effectivement les mesures nécessaires à une gestion efficace de l'eau. La réponse privilégiée devant cette difficulté a été d'aller vers l'intercommunalisation des compétences. C'est ainsi le cas pour l'eau potable et l'assainissement qui doivent être transférés à l'échéance de 2026.





*« Si l'échelle intercommunale est sans doute pertinente, elle entraîne des effets de bord négatifs qui ne peuvent être ignorés : mutualisation des ressources pouvant pénaliser les communes ayant bien géré leur eau et constitué des réserves, au profit de communes ayant des réseaux fuyards et dont le prix de l'eau avait été maintenu à des niveaux artificiellement bas, convergence vers des tarifs globalement plus élevés, perte de contrôle des élus locaux sur la prise de décision, charges supplémentaires liées à la création de structures massives contrebalançant les économies d'échelle permises par le regroupement. Le chapitre du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes consacré à la gestion quantitative de l'eau constate même que l'attribution de la compétence eau aux intercommunalités a pu conduire à un recul de la coopération entre communes : ainsi, la Communauté d'agglomération de Vannes a choisi d'exercer directement sa compétence et de sortir du syndicat départemental « Eau du Morbihan ».*

*« À l'inverse, la gestion purement communale peut aussi avoir ses faiblesses, notamment pour faire face aux crises, ce que soulignait le rapport sur le retour d'expérience de la sécheresse 2022 précité.*

*« La mission « flash » de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale sur l'exercice des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement par les communes et leurs groupements, qui a rendu ses conclusions, recommande de « laisser les communes déterminer la meilleure solution pour l'exercice de ces compétences » (eau et assainissement), ce qui conduit à revenir sur leur intercommunalisation obligatoire.*

*« La mission ne prend pas position sur ce sujet, même si de nombreuses voix se sont élevées pour recommander la plus grande souplesse, afin de ne pas imposer un modèle national qui n'a pas de pertinence partout. Il n'y a cependant pas consensus : ainsi, Intercommunalités de France, comme le CNE, recommandent de ne plus différer l'intercommunalisation de la compétence eau et de conserver l'échéance de 2026, tandis que l'Association des maires de France et l'Association des maires ruraux de France recommandent le maintien de la possibilité de gestion communale ».*

## 2) La question de la prise en compte de l'eau par les documents d'urbanisme

*« Par leur rôle de planification de l'utilisation de l'espace, assuré par les règles d'urbanisme qu'elles définissent, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent avoir un impact fort sur la gestion de l'eau.*

*« Les documents d'urbanisme peuvent imposer vis-à-vis des documents d'orientation des politiques publiques ou des autres documents d'urbanisme de rang inférieur des obligations plus ou moins exigeantes :*

*« - la prise en compte impose simplement de ne pas ignorer l'existence du document d'urbanisme ;*

*« - la compatibilité contraint à ne pas faire obstacle aux objectifs du document d'urbanisme en question ;*





« - enfin, la conformité, niveau le plus élevé, force à suivre les prescriptions du document d'urbanisme.

« Les relations entre documents de planification vont dans les deux sens : les SDAGE et les SAGE, par exemple, peuvent avoir une influence sur la manière dont les documents d'urbanisme doivent être écrits.

« Or, la prise en compte de l'eau dans l'ensemble des documents d'urbanisme s'avère extrêmement ténue, et ce à tous les niveaux.

« À l'échelle des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), comme en atteste une étude de l'association Amorce publiée en juin 2023, des objectifs liés à la ressource en eau sont souvent définis, soit directement, soit indirectement au travers des objectifs concernant la biodiversité et les ressources naturelles. Mais, la même étude souligne que « pour aucun des SRADDET analysés, l'eau n'est présentée comme un axe majeur ». Seul fait exception le SRADDET des Pays-de-la-Loire, dont l'une des sept grandes orientations s'intitule « Faire de l'eau une grande cause régionale ». Les enjeux de l'eau s'imposent donc mollement aux documents d'urbanisme de rang inférieur. En outre, l'étude pointe le faible lien fait entre SDAGE et SRADDET, qui n'est sans doute pas étranger au fait que les périmètres de ces documents sont différents, les premiers couvrant un bassin hydrographique et les seconds une région administrative. Une telle faiblesse est considérée comme regrettable dans la mesure où « le SRADDET représente une opportunité pour mieux travailler en transversalité autour d'une stratégie commune ». L'association Amorce préconise donc de renforcer les objectifs et actions sur l'eau figurant dans les SRADDET, en les déclinant par sous-bassin versant.

« À l'échelle des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), l'eau pourrait aussi être mieux prise en compte, indirectement en bénéficiant du renforcement de sa place au sein des SRADDET, les SCoT devant prendre en compte leurs objectifs et être compatibles avec leurs règles générales, mais aussi directement, par eux-mêmes. En application de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, les SCoT doivent être compatibles avec « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux » des SDAGE ainsi qu'avec les « objectifs de protection » définis par les SAGE. Or le rapport de compatibilité est plus souple qu'un rapport de conformité. Il impose simplement une absence de contradiction. En pratique, le lien entre problématiques de l'eau et SCoT s'avère léger.

« Enfin, à l'échelle des PLU ou PLUI, la prise en compte des questions d'eau se fait à travers l'exigence de compatibilité avec le SCoT, et en l'absence de SCoT par une exigence de compatibilité directement avec les SAGE et SDAGE.

« Dans l'application quotidienne des règles d'urbanisme, la question de l'eau s'impose toutefois de plus en plus. Ainsi, devant les risques de manques de disponibilité en eau, certains maires ont annoncé refuser les nouvelles demandes de permis de construire ou encore s'opposer aux déclarations préalables de travaux, notamment pour des piscines, voire pour des nouveaux bâtiments d'habitation.



Ils peuvent s'appuyer sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme qui précise que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ». L'insuffisance d'eau porte en effet atteinte à la salubrité. Mais l'interdiction est juridiquement fragile si l'eau est encore disponible et son absence ne constitue qu'une perspective future éventuelle. Les piscines ne représentent d'ailleurs que 0,15 % des consommations d'eau et les restrictions à leur construction n'apportent qu'une réponse marginale à l'insuffisance structurelle de ressource.

« La Fédération nationale des SCoT suggère de hiérarchiser nos besoins en termes d'urbanisme (...).

« La rédaction des SCoT et des PLU et PLUI est devenue particulièrement lourde et doit prendre en compte un écheveau de contraintes de plus en plus puissantes, et même parfois contradictoires (par exemple, l'obligation de construire des logements supplémentaires tout en préservant les terres agricoles). Mieux prendre en compte l'eau dans les documents d'urbanisme pourrait ainsi ne pas passer par l'ajout d'une ligne supplémentaire dans le cahier des charges qui leur est imposé, c'est-à-dire sans modification de la réglementation actuelle sur le contenu des documents d'urbanisme, mais par une association des CLE en amont de la rédaction des SCoT. Parallèlement, les comités de bassin territorialement compétents pourraient être davantage associés à la rédaction des SRADDET. Ces instances pourraient, à l'issue du processus de rédaction, formuler un avis sur ces documents de planification ».

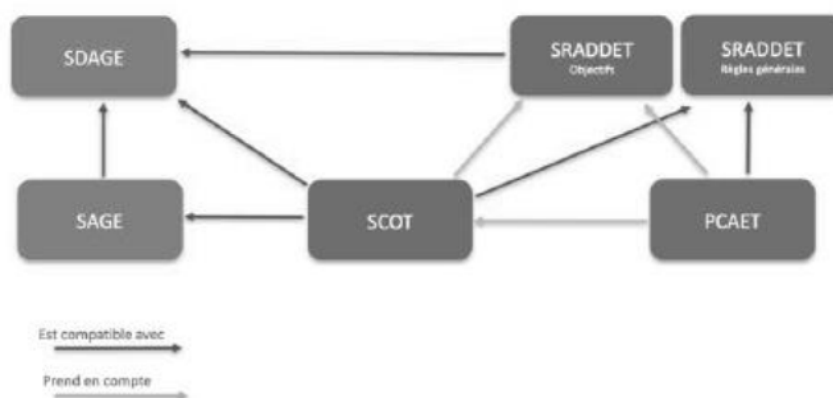


Schéma simplifié d'articulation entre documents de planification ayant un impact sur l'eau  
(source : association Amorce)

### 3) Se doter d'une ingénierie territoriale performante

« Dans la mesure où l'État n'est plus en mesure d'assurer l'assistance technique des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de leurs actions sur l'eau, et où le portage de projet demande de compétences spécialisées, seules des collectivités de



*taille suffisante sont en mesure d'agir dans le domaine de l'eau. Les départements ont longtemps joué un rôle important.*

*« D'abord, ils peuvent apporter une aide technique et financière aux communes et à leurs groupements. Certains toutefois choisissent de se désengager et ne subventionnent plus les travaux portant sur l'eau potable ou l'assainissement.*

*« Ensuite, ils assuraient une coordination des interventions sur le grand cycle de l'eau, voire géraient des infrastructures hydrauliques. Or, ils ont perdu leur clause générale de compétence. S'ils peuvent encore gérer leurs infrastructures historiques – certains sont propriétaires de barrages qui servent au soutien d'étiage, comme le barrage de Vinça dans les Pyrénées-Orientales – ils n'ont en principe plus la possibilité d'être les pilotes de l'ingénierie locale sur l'eau. Le rapport de la Cour des comptes précité rappelle ainsi que le tribunal administratif de Dijon, fin 2021, a annulé un programme du Conseil départemental de Côte-d'Or destiné à financer des études de maîtrise d'œuvre pour des projets d'investissement dans le domaine de l'eau.*

*« Or comme l'ont indiqué les représentants de l'Association des départements de France (ADF) devant la mission : « le département est souvent le seul acteur local capable de mettre en place des solutions durables, à la juste échelle, pour améliorer la production et la distribution d'eau potable. Ainsi, est-il le principal pilote des projets d'interconnexion des réseaux, permettant de sécuriser la ressource en réduisant les réseaux fuyards. En outre, nombreux sont les départements propriétaires historiques de sites naturels abritant des sources d'importance et d'infrastructures telles que des retenues d'eau permettant de stocker des réserves d'eau en période d'excès et d'en relâcher en période d'étiage. L'expertise historique des départements et l'ingénierie y afférente sont aussi précieuses pour les communes et intercommunalités démunies sur le plan des moyens pour assumer leurs propres missions de gestion de la ressource ».*

*« La mesure n° 35 du plan Eau en tire les conséquences en prévoyant de faciliter les conditions d'intervention des conseils départementaux en matière d'assistance technique et financière. Concrètement, un article supplémentaire pourrait être intégré au code général des collectivités territoriales, précisant que le département « peut exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires à la mise en œuvre du schéma départemental de l'eau dans les domaines de la production d'eau potable, de la création ou de l'aménagement de réserves d'eau ou d'interconnexion de réseaux, dès lors que ces travaux excèdent le périmètre d'un syndicat ou d'une intercommunalité à fiscalité propre compétent en matière d'eau ». En outre, devant la complexité des choix entre les modes de gestion des services d'eau et d'assainissement et dans le suivi des contrats de délégation de service public, un dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pourrait être proposé aux autorités organisatrices de l'eau, pour les aider à faire les bons choix, en s'appuyant sur l'ingénierie départementale.*

*« Les offices de l'eau d'outre-mer ont par ailleurs pointé lors de leur audition le déficit d'ingénierie interne aux autorités organisatrices de l'eau, mais aussi au*



sein du secteur privé. La mise en œuvre de projets d'amélioration des réseaux de distribution de l'eau potable ou encore des systèmes d'assainissement est alors freiné non pas par des raisons financières, mais simplement par l'absence de ressources humaines mobilisables. Ce goulot d'étranglement retarde, voire bloque la mise à niveau des réseaux, qui est pourtant urgente. La constitution d'une mission nationale d'appui disposant des compétences nécessaires pourrait constituer une réponse pertinente ».

**La mission formule donc plusieurs préconisations :**

**8 - Associer en amont les CLE à l'élaboration du « volet eau » des SCoT et demander l'avis des CLE sur le projet de SCoT avant son adoption.**

**9 - Associer en amont les comités de bassin à la rédaction des objectifs et règles générales des SRADDET et demander leur avis sur le projet de SRADDET avant son adoption.**

**10 - Sécuriser juridiquement les possibilités laissées aux départements de piloter les politiques locales de l'eau, en assurant la maîtrise d'œuvre d'études et de travaux d'intérêt départemental ; leur permettre de mettre à disposition des communes et intercommunalités une ingénierie de qualité.**

**11 - Créer une mission d'appui pour les maîtres d'ouvrages des projets liés à l'eau dans les outre-mer, pour pallier le déficit d'ingénierie privée mobilisable.**



## **Comité de rédaction**

### *Responsable de la publication :*

Rémy Schwartz, président de la section des études, de la prospective et de la coopération.

### *Conception et réalisation :*

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Laurène François, secrétaire de la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Secrétaire de rédaction**

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

Avec l'appui de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Coordination du colloque**

Olivier Monteau, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

*Retrouvez la vidéo du colloque à partir de [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), rubrique « colloques ».*





## Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

### Collection « Les rapports du Conseil d'État »

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique - Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.
- La souveraineté – étude annuelle 2024, n° 75.
- Inscrire l'action publique dans le temps long – étude annuelle 2025, n° 76.

### Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.
- La simplification du droit (à paraître).



### **Collection « Droits et Débats »**

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État ? – tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État ? – tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
- La simplification normative, n° 39, 2023.
- La transition énergétique ?, n° 40, 2024.
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social, n° 41, 2024.
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024.
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024.
- La norme, frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024.
- État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45, 2025.
- Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?, n° 46, 2025.
- La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?, n° 47.
- Le défenseur des droits et le juge, n° 48 (à paraître).





### **Collection « Histoire et Mémoire »**

- Conférences « Vincent Wright », volume 1, 2012.
- Conférences « Vincent Wright », volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.
- Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal *vers 1830-1848*, 2023.
- Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur », 2024.

