



Faut-il une nouvelle loi sur l'eau en France ?

VOLET N°1 - LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITÉS ET DES INSTITUTIONS

Les **nombreux enjeux** auxquels la France a été confrontée depuis plus de 50 ans (santé et salubrité publiques, développement économique, bon état des masses d'eau, ...) ont façonné la **politique de l'eau en France** autour de **trois lois majeures** : la loi du 16 décembre **1964**, la loi du 3 janvier **1992**, et la loi du 30 décembre **2006**, intégrant la directive-cadre sur l'eau (**DCE**) du 23 octobre **2000**.

Aujourd'hui, force est de constater que la politique de l'eau en France est une **politique de gestion responsable**, disposant d'outils contractuels, financiers et réglementaires performants. Et pourtant, **les objectifs que cette politique s'est fixée ne sont pas atteints** : non-atteinte du bon état des masses d'eau, condamnations régulières pour non-respect des directives Eaux Résiduaires Urbaines et Nitrates, dégâts considérables dus aux inondations et aux sécheresses de plus en plus intenses, ...

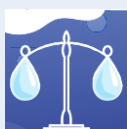
Alors, **d'où viennent les dysfonctionnements** ? De récents rapports et débats, comme le **rapport parlementaire A. Richard/C. Jerretie** ou le débat sur la gestion de l'eau au **Sénat**, explorent de **nouvelles pistes** pour que notre **politique soit à la hauteur des enjeux** climatiques et de la nécessaire transition écologique qu'ils imposent.

L'idée d'une nouvelle loi sur l'eau est ainsi apparue dans certains échanges, notamment lors de la journée sur les 30 ans de la loi sur l'eau de 1992. **Le Cercle Français de l'Eau vous propose donc d'en discuter ensemble**, dans le cadre d'un cycle de conférences en **3 volets** :

- > **1^{er} volet** : le point de vue des **collectivités** et des **institutions** | *30 mars 2022*
- > **2^{ème} volet** : le point de vue des **services publics d'eau** et des **consommateurs** | *13 avril 2022*
- > **3^{ème} volet** : le point de vue des **usagers** en partage de l'eau | *17 mai 2022*



Table-ronde **animée par Bernard BARRAQUE**,
directeur de recherches CNRS émérite et membre du
Cercle Français de l'Eau



MOT D'ACCUEIL

Je suis très heureux au nom du Cercle Français de l'Eau, de vous accueillir pour ce cycle de conférences que nous avons souhaité organiser autour d'un intitulé un peu provocateur « **Faut-il une nouvelle loi sur l'eau en France ?** » parce que beaucoup de questions se posent et **on a souhaité engager une série de rencontres pour essayer d'y répondre.**

D'ailleurs, je souhaite remercier tous nos intervenants de ce matin de leur présence.

Thierry BURLOT

*Président du Cercle
Français de l'Eau*



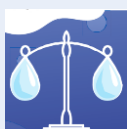
L'actualité sur l'eau est riche : nous revenons, pour certains d'entre nous, du **Forum Mondial de l'Eau** de Dakar où nous avons pu une nouvelle fois **mesurer l'importance de l'eau pour de nombreux pays et de nombreuses populations**, et parler des conséquences du **dérèglement climatique** : sécheresses, inondations, partage de l'eau... Ces sujets sont plus que jamais **devant nous** et je suis très heureux qu'on ait pu affirmer à Dakar la **nécessité de travailler ensemble pour la paix**, tant le sujet de l'eau et de son partage peut devenir un sujet de conflits et de tensions.

Le **1^{er} constat**, que l'on a fait collectivement avec le ministère de la transition écologique lors des 30 ans de la loi de 1992, c'est que **notre modèle a du sens**, dans sa **cohérence hydrographique**, dans sa **cohérence financière**, dans son **organisation**, notamment autour des comités de bassin et de la démocratie participative, dans cette **décentralisation** qui a permis une mobilisation locale autour de la gestion de l'eau : on doit absolument **préserver et garder cette cohérence** si on veut être efficace.

Alors pourquoi, aujourd'hui, n'avons-nous pas les résultats escomptés ? En **Loire-Bretagne, moins de 30% des masses d'eau sont conformes**. Se rajoute le **dérèglement climatique qui va accentuer la tension** sur la ressource. Et je ne parle pas des **risques naturels** ! Quand vous prenez l'évènement de la Roya en 2020, 1 milliard d'euros de dégâts, est-ce que l'Etat et les assurances vont continuer à payer ? Est-ce que demain, les collectivités, qui ont une compétence en matière de grand cycle, avec notamment la GEMAPI, **ne seront pas attaquées pour inaction climatique** ? Force est de constater qu'on **n'est pas à la hauteur des enjeux**...

Le **2^{ème} constat**, c'est le **manque de cohérence** entre périmètres **hydrographiques** et périmètres **politiques** mais aussi **entre politiques publiques**. Comment met-on en place des **solidarités efficaces** pour que chacun y trouve son compte ? Comment fait-on se parler Eau et Politique Agricole Commune (PAC) ? C'est la **question des usages** qui est posée : le **développement économique, l'aménagement** de nos territoires, sont directement impactés par la question de l'eau. Et l'Autorité environnementale l'a bien souligné dans les avis rendus sur les SDAGE : **les outils de planification ne se parlent pas**. Donc, plus que jamais, on a besoin de savoir **comment on aborde la question du grand cycle**, en associant tout le monde, et comment on inscrit **l'eau au cœur de l'ensemble des politiques publiques**.

Est-ce que c'est une nouvelle loi sur l'eau qu'il nous faut ? Le Cercle Français de l'Eau n'a pas la réponse, et souhaite en **construire une collectivement**, ensemble.



INTRODUCTION

En 1^{er} lieu, je souhaiterais excuser David LISNARD, président de l'Association des Maires de France, pour qui le sujet de l'eau est très important, mais qui ne pouvait pas être là aujourd'hui. Je suis donc là, sinon pour le remplacer, tout du moins pour représenter l'AMF à ce niveau-là.

**Bertrand
HAUCHECORNE**

*Vice-Président de l'Association
des Maires de France*

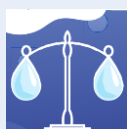


Je tenais à vous remercier de l'invitation parce que les **collectivités territoriales**, les communes, les intercommunalités, sont des **acteurs très importants dans le domaine de l'eau**, présents dans les comités de bassin, présents pour appliquer la compétence GEMAPI, présents partout.

Il n'y a pas d'acte dans la vie dans lequel l'eau ne soit pas présente : que ce soit dans l'agriculture, l'industrie, la vie courante... on a **besoin d'eau en permanence**. D'où l'importance de la préserver, c'est un **sujet totalement stratégique**. Mais nous sommes tous conscients que, malgré les efforts réalisés, **on est loin de la qualité de l'eau** dans nos rivières. Et **l'eau, c'est aussi la santé**. La pollution de l'eau peut générer des maladies. Il est important pour l'AMF de travailler sur **l'évitement de la pollution de l'eau**, de réfléchir à **l'adaptation d'un certain nombre de processus agricoles, industriels**. A tous les niveaux, la solidarité doit être adaptée au changement climatique et à la consommation de l'eau. Jusque-là, par rapport à bien d'autres ressources, **l'eau n'a pas vraiment de coût**, bien que mes administrés trouvent toujours que l'eau est trop chère, et il n'y a **pas d'incitation à faire mieux**.

Je pense aussi à l'importance de **faire confiance aux acteurs de terrain**, pas seulement les élus mais aussi les **acteurs qui siègent aux comités de bassin**, les associations de défense de la nature, les industriels, les consommateurs, **tous ceux qui ont besoin de l'eau pour vivre**. A l'AMF, nous sommes très **attachés aux agences de l'eau** : cette réflexion par **bassin versant est fondamentale**, mais sans doute faut-il leur donner **plus de moyens d'agir**, en revoyant les financements, notamment le **plafond mordant**, tout en préservant le **principe pollueur-payeur** auquel l'AMF est également très attachée. Alors faut-il étendre les missions des agences de l'eau, renforcer leur pouvoir ? C'est indéniablement un **système de base solide** à préserver, mais auquel il faut donner une **grande souplesse d'adaptation** à tous les enjeux à venir, dont le changement climatique.

Faut-il une nouvelle loi sur l'eau ? Nous restons **vigilants sur cette question** parce que des **normes** parfois **nécessaires** peuvent devenir **contraignantes** dans leur organisation. Alors ouvrons le débat.



1/ QUELS SONT, A VOTRE AVIS, LES ATOUTS ET LES FAIBLESSES DE NOTRE POLITIQUE DE L'EAU ?



Claude MIQUEU

Expert auprès du Comité de bassin Adour-Garonne

nous avons pris acte de **l'évaluation en cours des SAGE**, et tous les SDAGE ont décidé de faire des **SAGE une priorité** pour qu'ils deviennent encore plus compétents dans une couverture territoriale plus complète. Les SAGE aujourd'hui sont **trop longs à fabriquer, trop compliqués** et avec une **difficulté citoyenne incontestable**. Donc il faut s'attendre à des **changements règlementaires** sur les SAGE ; iii) en 2000, **l'élargissement européen**, avec toute la réglementation qui a suivi ; iv) enfin, ce **savoir-faire**, qu'il soit **public ou privé** de grandes maisons reconnues dans le monde, un savoir-faire fédéré aussi au niveau national de **collectivités** engagées autour de la gestion de l'eau, avec un **retour des départements** dont certains se repositionnent.

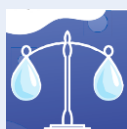
Sur les **faiblesses**, une origine : **la complexité**, qui est d'abord une **connaissance non débattue, non partagée**. Et quand la connaissance est débattue : soit elle est partagée, et la politique publique peut être conduite ; soit elle n'est pas partagée et ce sont des affrontements, voire des procédures contentieuses. Donc, je pointe dans les faiblesses cette **connaissance non partagée sur plusieurs sujets sensibles**, notamment **l'accélération du changement climatique**. Nous avons tous adopté des plans d'adaptation au changement climatique dans les bassins, mais l'accélération que nous vivons aujourd'hui montre qu'il y a effectivement une difficulté avec une **gouvernance illisible**. Une autre faiblesse que je souhaite mentionner, c'est le **financement**, et j'y reviendrai dans la réponse à la 3^{ème} question. C'est "**l'overdose**" : nous avons la taxe GEMAPI, la nouvelle contribution spéciale pour les EPTB issue de la loi 3DS, la redevance sur la biodiversité, à l'ordre du jour du dernier CNE. Quelle va être la **pédagogie opérationnelle déclinée** que l'on va devoir présenter aux citoyens ?

Je souhaite aborder plusieurs sujets : pourquoi a-t-on fait ce rapport sur l'élargissement du financement des agences de l'eau à la biodiversité ? D'abord parce qu'on a été **missionnés**. L'objectif de ce rapport était clairement de **valider le rôle de l'agence de l'eau**, de dire l'importance d'avoir un **outil opérationnel**, existant, connu, reconnu, malgré quelques difficultés. Le 2^{ème} sujet était de savoir comment on **élargit le financement** de ces agences à la **biodiversité**, au **milieu marin**, et à tout ce qui pourrait être **climatique** au sens général du terme. On voulait **utiliser des choses existantes**, on ne voulait pas recréer une taxe, pour **l'acceptabilité**, et on voulait avoir quelque chose d'**incitatif**. Je présenterai nos propositions à la 3^{ème} question.

Avant de démarrer ce rapport, il y avait une faiblesse : nous devons faire **attention à la fiscalité de l'eau** au sens général, avec la biodiversité et le climat. Nous devons toucher quelque chose d'assez **simple à mettre en œuvre**, de **lisible par la population** et de **compréhensible dans la logique de l'objectif**, c'est-à-dire dans la réduction probable de l'aménagement du territoire au sens utilisation des terres. Et pour limiter les lois qui instaurent les financements, je pense que **la loi de finances est la meilleure solution** et on devrait **intégrer** probablement, et simplifier d'ailleurs, toute la **politique de l'eau** sur une **annexe** dans les années à venir, parce que tout le monde a du mal à **comprendre la logique de toutes ces taxes**.

Christophe JERRETIE

Député de la Corrèze



Une autre faiblesse selon moi, c'est une **dispersion à la fois des compétences et de la planification** même si elle s'est améliorée depuis ces quelques années. Il y a **trop d'intervenants, trop de schémas, trop de difficultés à être lisible**, même s'il y a des procédures de compatibilité. On a une **lisibilité à mettre en œuvre**, qui n'est pas simple, mais c'est une prochaine étape qui est **liée aussi au financement** parce que si vous mettez en œuvre des schémas sans **opérationnalité**, vous ne faites rien.

Pour ce qui est des atouts, c'est **l'agence de l'eau**, outil existant **qualitatif** qui renferme le **comité de bassin**, outil démocratique. Rappelons que c'est la seule politique publique où on a un **outil démocratique dédié**. Le 3^{ème} atout, c'est le travail **par bassins hydrographiques**, ce **raisonnement est excellent**. On a donc ces atouts-là, et on a aussi une **population qui comprend que l'eau a une utilité** et que **l'eau a des contraintes**, notamment grâce aux **collectivités qui travaillent sur la logique du prix de l'eau** même si c'est parfois difficile.



ASSOCIATION NATIONALE
DES ÉLUS DES BASSINS

**Jean-Pierre
ARRONDEAU**

*Expert auprès de l'Association
Nationale des Elus de Bassin*

En l'absence de Frédéric MOLOSSI, co-président de l'ANEB, je vais essayer de présenter les **idées qu'on va exposer dans le Livre Bleu**.

Tout d'abord, je souscris au constat qu'on a **deux outils extraordinaires**

que sont les lois de 1964 et de 1992. La loi de 1964, on n'en dira jamais assez du bien compte-tenu de ce qu'elle a fait, même s'il y a encore quelques difficultés par rapport au financement. La loi de 1992 est une fantastique loi qui **s'inscrit dans les lois de décentralisation**, avec des **assemblées totalement légitimes** puisqu'elles ont été créées avec un **pouvoir démocratique très fort** qu'il ne faut pas ignorer.

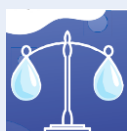
Une des réussites de cette politique publique de l'eau, c'est **l'assainissement, grâce aux agences de l'eau, grâce à la technicité des entreprises**. Rappelons-nous les années 60, de toutes ces rivières en sale état : les **assainissements industriel et urbain** ont progressé de façon spectaculaire. Des **moyens financiers colossaux** ont été mis en place dans cette politique et c'est une réussite.

Mais la faiblesse est inscrite dans **l'incomplétude de nos résultats** : nous avons encore un problème de **qualité des masses d'eau**. On a toujours le **problème de solidarité des territoires** par rapport à l'assainissement. On a un problème autour de la **vision de la planification**. On a des **politiques en silo**. Au bout du compte, on n'a **pas la vision d'acceptabilité** du milieu naturel, du grand cycle de l'eau, et que la question se pose en termes de **lien entre l'assainissement et l'aménagement** du territoire : il n'y a pas de lien fort avec cette politique. Alors que **l'eau**, c'est l'exemple de la **politique intégratrice qui touche tous les milieux à la fois**, la biodiversité aquatique, la politique d'aménagement, les transports, et il va falloir trouver l'outil pour travailler là-dessus.

L'autre faiblesse, c'est la **complexité du dispositif**, et sa **lisibilité**. La politique de l'eau, c'est incompréhensible pour quasiment tous nos concitoyens. Ça l'est parfois aussi **pour nos élus locaux** qui demandent des explications et qui ont de la peine à s'y retrouver. En ce qui concerne l'EPTB Vilaine dont j'ai été le directeur-adjoint, il a eu des **problèmes techniques**, et des problèmes de solidarité qui ont été résolus grâce à l'adoption **d'objectifs planifiés clairs** par la CLE et à un établissement public qui a les **moyens de mettre en œuvre** ces objectifs.

Observation complémentaire de l'animateur, Bernard BARRAQUE

Aux Pays-Bas désormais, tout **plan d'aménagement urbain ou territorial** doit faire l'objet d'un **Water Test**, c'est-à-dire être soumis à l'approbation par la Wateringue correspondante, organisme chargé de la gestion de l'eau en bien commun à une échelle subrégionale. C'est comme si en France on soumettait les PLU et les SCOT à une évaluation par les EPTB.



Le **1^{er} atout** a été souligné par tous les intervenants précédents, c'est ce **système de gouvernance de l'eau** très particulier qu'on a en France depuis la **loi de 1964, décentralisé** grâce à la **loi de 1992**, avec deux couples intéressants : les **agences de l'eau** et les **comités de bassin** d'un côté, les **structures porteuses de SAGE** et les **Commissions Locales de l'Eau (CLE)** de l'autre, analysés depuis longtemps comme un **modèle de gestion en bien commun**. Grâce à ce modèle, la France s'est dotée de **capacités pour identifier et résoudre des problèmes** tels qu'ils se posent sur le terrain d'une manière **subsidaire**.

Jean-Baptiste NARCY

*Docteur de l'ENGREF en
Sciences de l'Environnement
Consultant à l'ASCA*

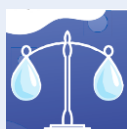


C'est un atout, mais **structurellement** il renvoie à une **faiblesse** : ce **modèle de gouvernance en bien commun subsidiaire est extrêmement marginal, minoritaire dans la culture politique française**. J'insiste : selon moi, cette faiblesse est **structurelle**, il faudra toujours faire avec. La grammaire politique française est encore largement **structurée par une représentation jacobine centralisée** : le débat public sur l'eau est problématisé en termes d'opposition entre privé et public, ou intérêt général et lobby. Ces **dualités empêchent de penser en termes de bien commun** et empêchent de comprendre ce que sont les agences de l'eau et les CLE. Ce **modèle** est donc **précieux** mais **difficile à défendre hors d'un monde d'initiés**. C'est un point important pour la suite.

Il y a une **2^{ème} faiblesse** : **on n'a pas réussi à faire rentrer dans le système des agences de l'eau le monde agricole** parce qu'à un moment, **le système centralisé s'y est opposé**. Selon moi, cette faiblesse-là y est pour beaucoup dans le constat de ne pas être à la hauteur des enjeux.

Le **2^{ème} atout**, c'est que ce système **n'est pas resté figé** sur une posture défensive. **L'ouverture au grand cycle de l'eau** a été une **entreprise stratégique**, qui n'est à mon avis **pas complètement gagnée**, mais elle a été menée. Le **budget des agences** de l'eau, consacré au grand cycle, est passé de quelques pourcents à la **fin des années 90** à quelques **dizaines de pourcents** aujourd'hui. Ce **changement d'orientation** montre que **le monde de l'eau sait réagir, sait bouger, sait innover** et c'est un point très important.

La faiblesse qui ressort de cette entreprise stratégique, c'est que les **collectivités, les élus n'ont pas toujours été des alliés**. Ils ont fait partie, selon moi, des **forces de résistance** par rapport à ce mouvement, parce que les élus dans les comités de bassin **représentent la facture d'eau**, donc l'argent qui devrait **retourner au « petit cycle de l'eau »**. Et cette ouverture au grand cycle s'est faite en prenant une partie de **l'argent de la facture d'eau** pour surmonter tous les **problèmes de financement et d'assiettes** que posait cette ouverture. Mais aujourd'hui, avec la prise de compétence GEMAPI, il y a une **responsabilisation des collectivités sur le grand cycle de l'eau**, qui n'est **pas arrivée au bout**, et il reste à **la consolider**.



2/ ALLOCUTION FILMEE D'ALAIN ROUSSET



Alain ROUSSET

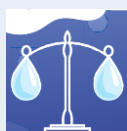
Président du Comité de Bassin Adour-Garonne et Président de la Région Nouvelle-Aquitaine

Tout d'abord mes excuses de ne pas être avec vous. J'ai demandé à Claude MIQUEU d'être là pour accompagner nos réflexions. Je voulais vous dire toute l'**importance que les présidents de région attachent aux problèmes de l'eau**. Les tensions liées à la fois au réchauffement climatique, aux transitions sur la qualité et la quantité de l'eau, font

que les **attentes des populations**, des concitoyens pour l'eau potable, usages économiques, usages collectifs, arrivent, parfois, à un niveau **de rivalités** qu'il faut débloquer. Une façon d'en sortir, selon moi, est de **faire travailler davantage la recherche**. C'est l'initiative que j'ai prise en **Nouvelle-Aquitaine** autour de plus de **400 scientifiques** sur la biodiversité, les problèmes de l'eau, les conséquences du réchauffement climatique dans une région où ce réchauffement est l'un des plus importants de France et d'Europe. Nous avons donc mis en place des **dispositifs** qui permettent de **qualifier, de documenter, de renseigner, de conseiller** sur ce défi climatique qui est essentiel, même s'il reste des problèmes, notamment sur les retenues de substitution. Arriver à **trouver un point d'accord** ne se passera pas sans que nos amis **scientifiques** ne soient davantage **mis à contribution** : je m'appuie sur le **comité scientifique** du comité de bassin. Et nous devons prendre, aujourd'hui, des **engagements sur la diminution des intrants**. Les agriculteurs sont face à des impasses. L'Etat peut nous y aider en **accélérant l'homologation de produits alternatifs** aux pesticides de synthèse ou issus de ressources fossiles. Nous avons créé un **cluster au sein de la Région**, avec les entreprises qui développent ces produits biosourcés, qui permettent de répondre aux impasses des agriculteurs et **d'accélérer cette démarche agroécologique** pour laquelle nous n'avons que peu de temps. En Nouvelle-Aquitaine, nous nous sommes fixés **2030 pour sortir des pesticides**. Il est impératif de retrouver la qualité des nappes donc **la qualité des lieux de prélèvements**, d'avoir toute cette réflexion **sur le cycle global de l'eau**. Ça fait partie des objectifs, avec la nécessité pour tous les agriculteurs de **trouver un usage plus durable, moins important, de l'eau**. Les comités de bassin, à cet égard, jouent un rôle essentiel. Sur le bassin Adour-Garonne, **l'eau est aujourd'hui de bonne qualité à 50%**. Le nouveau SDAGE prévoit d'**arriver à 70%**. Sur ce même bassin, les étiages produisent un **déficit de plus de 220 millions de m³ et d'ici 2050, ce sera 1.2 milliard de m³**. Certes, on peut économiser un peu plus l'eau. Mais c'est bien une **vraie révolution** à laquelle nous devons assister, qui ne se fera que **par les acteurs de terrain**, concitoyens, collectivités, entreprises, agriculteurs. Il s'agit de **passer à un autre modèle de production**. Et pour cela, il faut accompagner, il faut de l'ingénierie, du développement.

Alors, **une nouvelle loi ? Pourquoi pas**. Mais je me méfie de la **conception de la loi en France, ne fixant pas les principes généraux**. Et il faut que **l'Etat retrouve son rôle régalién**, notamment sur les homologations, sur les interdictions peut-être à terme, d'un certain nombre de produits. Il y a également des choses que je trouve **humiliantes** : que le **conseil d'administration des agences de l'eau**, et les personnes ne sont pas en cause, soit **présidé** non pas par un élu mais par un **représentant de l'Etat** me semble être un **retard considérable** en matière de **prise en charge par les territoires de ces exigences de l'eau**. Une autre chose que je trouve **aberrante**, c'est le « **plafond mordant** ». Bercy reprend des crédits **issus de fiscalités locales**, ce qui diminue les moyens des agences même si aujourd'hui, un plateau a été mis en place. Quand on veut une transition écologique, il faut des **ingénieurs sur l'eau**, de **l'accompagnement** et aussi **des moyens financiers**. Donc je souhaite que ce plafond mordant soit supprimé et que **ces ressources, prélevées pour les comités de bassin, soient affectées à l'eau**, c'est important.

Enfin, en **Nouvelle-Aquitaine**, nous avons engagé avec **Occitanie**, une coopération, une réflexion collective, « **l'Entente sur l'eau** », qui va nous permettre **d'accélérer la préservation de la qualité de l'eau**, en travaillant sur des systèmes d'épuration complète des eaux grises à utiliser pour l'agriculture, tout en préservant le prélèvement d'eau potable.



3/ LA FRANCE A-T-ELLE BESOIN D'UNE NOUVELLE LOI SUR L'EAU ? QUELLES RECOMMANDATIONS POUR REpondre AUX DEFIS QUI NOUS FONT FACE ?



Claude MIQUEU

*Expert auprès du Comité de
bassin Adour-Garonne*

est le cas, faisons un **comité de l'eau ET de la biodiversité**. 2^{ème} niveau : En outre-mer, les comités de bassin sont des comités de l'eau ET de la biodiversité. Faisons des **comités de l'eau ET de la biodiversité en métropole**. Et donnons à ces comités un **statut juridique** où il n'y aurait **plus de lien de subordination** avec l'Etat. 3^{ème} niveau : Donnons aussi aux **CLE une compétence plus grande** qu'actuellement.

2^{ème} message : nous souffrons de **l'absence d'une culture de la co-construction dans les services déconcentrés et dans les services instructeurs**. Le Secrétariat Technique de bassin (**STB**), composé des **DREAL, DDT, OFB, Agences**, est **méconnu**. Il faut introniser différemment cette instance pour **savoir qui fait quoi**.

3^{ème} message : Alain ROUSSET joue les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (**EPTB**), et ce n'est pas le seul. **C'est une création récente, qui a trouvé sa place**. Il y a là une réponse importante.

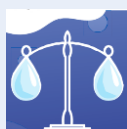
Pour aller vers la **conclusion** : 1982, grande loi de **décentralisation** ; derrière, **deux déclinaisons majeures** qui ont fait leur preuve : **loi Montagne** et **loi Littoral** en 1985 et 1986. Mais ce grand acte législatif de 1982 a une **fragilité** : la **déconcentration** n'a pas été souhaitée. Que fait-on aujourd'hui devant cette **sédimentation législative** (17 lois qui ont eu à connaître de l'eau depuis 1992), est-ce satisfaisant ? **Trois hypothèses** : i) c'est **satisfaisant, pas de nouvelle loi sur l'eau**, ce n'est pas ma position, ii) **pourquoi pas une loi ?** Oui mais **Eau-Milieux-Biodiversité**. Elle n'existe pas aujourd'hui, faut-il reprendre ça ? iii) Je demande que, **dans une grande loi de décentralisation-déconcentration**, pas trop longue, allant à l'essentiel, il y ait un **grand chapitre sur l'eau** qui va **rebalayer les grands choix majeurs**. Et faisons un sort à cet **article 34** de la Constitution qui reconnaît les redevances comme des impôts, parce qu'on réglera le **problème du plafond mordant** : il n'y aura **plus de lien de subordination** avec l'Etat ; les élus seront les patrons dans leurs délibérations de comité de bassin.

Je voudrais enfin qu'on conceptualise autour des **4 types d'eau**, pour rationaliser le rapprochement du petit cycle et du grand cycle, pour sortir de la confusion blâmable d'aujourd'hui : **i) l'eau publique**, dans les fontaines de nos villages ou les cours d'eau domaniaux, **ii) l'eau privée** dans les bouteilles, **iii) l'eau bien de club**, l'eau facturée, **iv) l'eau commune** qui est l'eau des rivières ou des nappes partagées entre usagers.

Je vais partir d'abord sur les finances, et du **rapport** corédigé avec Alain RICHARD. Le 1^{er} élément, c'était de **confirmer l'opérateur agence de l'eau**. Le 2^{ème} élément, c'était de travailler sur la **partie considérée « non financée »** des **politiques d'intervention** des agences basées, à l'origine, sur le principe **l'eau paie l'eau**, qui ont intégré au fil des ans les milieux marins, la biodiversité, la politique de la nature en ville. Le 3^{ème} élément, c'était d'**aborder le sujet du plafond mordant**, avec notre rôle de législateur : **je suis pour qu'il y ait des garanties et des plafonds mordants**. On a souvent dans la loi des garanties et peu de plafonds mordants, et inversement, pour des taxes affectées,

Christophe JERRETIE

Député de la Corrèze



on a souvent des plafonds mordants et jamais de garanties. Au sujet du financement de l'eau, on a d'abord considéré que le **petit cycle de l'eau ne devait pas être abandonné**. On a encore beaucoup de retard sur nos territoires, moins sur l'assainissement que sur l'eau potable : Donc, on a proposé **d'augmenter le plafond de 150 millions**, on peut aller à 300, **sur un objectif de 400 millions**. Ensuite, on a considéré que les **100 millions** issus de l'arrêt des **primes pour performance épuratoire** devaient être redistribués pour **la biodiversité**. Enfin, quelle autre possibilité de **financement** ? On est parti sur une **part additionnelle à la part départementale de la taxe d'aménagement, estimée à près de 300 millions** : c'est opérationnel, réel, avec une **assiette existante** et qui intervient très clairement sur la biodiversité.

Je ne suis **pas très favorable à une nouvelle loi sur l'eau**, mais sur la partie financière, je suis assez favorable pour qu'on ait un **volet identifié sur le Projet de Loi de Finances (PLF)**, et on a demandé aux services de nous identifier **toutes les taxes qui existent**, tous les financements, et qui les reçoit. Et je suis convaincu qu'à partir du moment où on donne la compétence, **on doit avoir la logique de la taxe et non plus de la redevance**.

Le **2^{ème} point**, c'est celui de la **gouvernance**. **1^{er} élément** : Pourquoi y-a-t-il un **sujet Biodiversité et un sujet Eau** ? Je n'étais pas favorable à ce qu'on crée une autre agence pour la biodiversité, il était inconcevable pour moi qu'on n'ait pas la biodiversité avec l'agence de l'eau. Je considère qu'au prochain mandat, **il faut qu'on les fusionne**, en enlevant la partie **police de l'eau**. A certains moments, on a **besoin de fonctionner** et on n'a **pas besoin d'avoir des outils multiples**. Je rappelle que ce sont ces agences de l'eau qui financent l'OFB. Il faut **avoir conscience de l'opérationnalité** des choses et de la réalité du terrain. **2^{ème} élément** : la **limite administrative des régions** ou des **départements** n'est pas adaptée. Donc ça veut dire que la **compétence ne doit pas être à ce niveau-là** pour la stratégie. Et on revient à **l'agence de l'eau**. C'est à **clarifier** dans une **loi de décentralisation et de déconcentration**. Vient ensuite le niveau inférieur, celui de **l'opérationnalité**, du bloc communal et des EPTB. Dans cette **loi de décentralisation**, il faut qu'on affirme que le **bloc communal est l'opérateur maître d'ouvrage**, pas les départements ni les régions. Parce que, très clairement, les départements auront autre chose à faire dans les années à venir, notamment en médico-social. Il faut qu'on **clarifie tout ça**. C'est pour ça que **je ne suis pas pour une loi spécifique Eau, je suis pour une loi décentralisation-déconcentration**, on remet de l'ordre dans la **gouvernance** et dans les **compétences**. Ce qu'on n'a pas pu faire dans la Loi Engagement et Proximité, ni dans la loi 3DS. Le dernier élément, c'est la **loi Climat et Résilience**, dans laquelle on a écrit des **choses sur l'eau qui sont illisibles en matière de droit**. Et il y a un défaut depuis 35 ans, c'est que **les lois ne sont plus générales mais réglementaires**, et on refait de la loi pour de la loi. Nous avons besoin d'une **réforme institutionnelle et organisationnelle** pour qu'au Parlement, on ait **2 mois spécifiques pour faire du contrôle et de la suppression**.



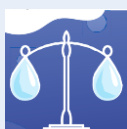
ASSOCIATION NATIONALE
DES ÉLUS DES BASSINS

**Jean-Pierre
ARRONDEAU**

*Expert auprès de l'Association
Nationale des Elus de Bassin*

Le **projet du Livre bleu** de l'ANEB développe des propositions autour de **3 points** : le **bassin**, l'**assemblée** et l'**établissement qui travaille avec les financements**, ce qui répond à la définition d'un **bien commun**.

Le **1^{er} élément**, c'est la **question du bassin**, avec un **problème de rationalité**. Quand on découpe des bassins, ce sont des « *poupées russes* », ça s'emboîte : il y a évidemment celui que la directive cadre appelle le **district hydrographique**, c'est le bassin des agences de l'eau et des comités de bassin, qui permet la **solidarité financière**. Mais lorsqu'il s'agit de **se mettre au travail** de façon concrète, on est en face de **l'opérationnalité**. Et on va devoir trouver une **échelle opérationnelle qui soit visible**, compréhensible par tous. A l'ANEB, on parle de « *bassin de projet* », l'idée étant de **définir une échelle de travail**. Ce n'est pas en contradiction avec l'échelle des grands bassins hydrographiques, c'est une **question de complémentarité**. L'établissement territorial de bassin (EPTB) apporte une **solution** qui s'est mise en place dans de nombreux endroits. Nous proposons donc que l'ensemble de notre **territoire soit découpé**,



sous l'égide du comité de bassin, **en territoires opérationnels** faisant l'objet d'une **large concertation** avec l'ensemble des partenaires, et dans certains cas, on définit aussi des **échelles de coordination de ces briques élémentaires**.

Le **2^{ème} élément pour avancer**, c'est d'avoir une **assemblée des acteurs** : on a le comité de bassin à l'échelle du district hydrographique, mais à l'échelle opérationnelle, **on se doit d'avoir des CLE**, parce qu'on se rend compte qu'elles sont nécessaires. Il faut donc **installer, reconnaître, renforcer le pouvoir de la CLE** ; sans doute l'élargir à **plus de représentation des citoyens** ; et peut-être différencier, dissocier dans le 3^{ème} collège des usagers, les associations et les acteurs économiques. Il faut absolument que **l'Etat les reconnaisse**, les préfets entre autres, **que les services de l'Etat aient toute leur place de conseil, de travail** dans cette instance et il faut que ces assemblées, progressivement, aboutissent *in fine* à la publication d'un SAGE tout en s'engageant rapidement dans les démarches prioritaires du territoire.

Le **3^{ème} élément** concerne le fonctionnement : il faut un **établissement public à cette échelle**. A l'heure actuelle, c'est la **fonction des EPTB et des EPAGE**. On voudrait **simplifier** en parlant d'**établissements publics territoriaux de bassin** dont les **statuts** montreraient quelles sont exactement leurs **compétences**, constituées **à partir de celles de l'ensemble des collectivités et des groupements de collectivités**. Il est nécessaire d'avoir, à l'échelle de ces établissements porteurs, un **pacte de gouvernance** entre l'ensemble des collectivités (départements, régions, EPCI, communes) qui, partant de **l'ensemble des compétences des 3 strates**, réunirait toutes les **compétences nécessaires pour faire une politique de l'eau qui parle**, qui ne soit **plus une politique « en silo »**. Donc, l'objectif est de **créer des établissements publics forts, reconnus et stables dans le temps**. Pour cela, il faut une **ingénierie suffisante**, donc des moyens pérennes ; d'où la nécessité de **contractualisations fortes avec l'agence de l'eau**, validées par les CLE, et par le comité de bassin ; leur base pourrait être un outil encore peu employé, le **PAIC**, le programme d'aménagement d'intérêt commun. Mais il manque aussi davantage d'**autofinancement** ; la loi 3DS a ouvert la possibilité d'une **expérimentation autour du transfert de la GEMAPI** depuis les collectivités vers l'EPTB, mais d'une façon complexe. On doit revenir à une définition plus claire d'une **redevance pour services rendus par le milieu aquatique** au profit des EPTB, et **travailler sur la TVA**, notamment sur la **non-récupération de la TVA pour des travaux pour compte de tiers**.

Sur la nécessité d'avoir une nouvelle loi ou pas, je n'ai **pas d'avis**. Je sais que beaucoup de choses sont du **domaine du réglementaire**, du détail technique, et qu'on peut retoucher plus facilement qu'une loi.

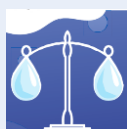
J'ai une **position très ferme** sur cette question : surtout pas de loi, et pour être plus précis, **surtout pas maintenant**. Pour **deux raisons** :

La **1^{ère} raison**, pour reprendre le comptage des 17 lois qui touchent à l'eau depuis la loi de 1992, et la récente prise de compétence GEMAPI, on est dans une phase de consolidation. L'enjeu aujourd'hui, **ce n'est pas le droit, c'est l'effectivité du droit**. J'ai été très marqué par l'intervention de Bruno CINOTTI, lors des 30 ans de la loi sur l'eau de 1992, sur les **conditions d'exercice aujourd'hui de la police de l'eau**, parce qu'elle renvoie à une **question de moyens dans l'administration et de volonté politique**. La phrase avec laquelle il avait conclu était une citation de Richelieu « *Faire une loi pour ne pas l'appliquer, c'est autoriser ce que l'on prétend défendre* ».

La **2^{ème} raison, plus fondamentale** : c'est une très **mauvaise idée** de mettre une nouvelle loi sur l'eau sur l'établi. Il ne faut pas faire abstraction du **contexte stratégique** dans lequel on se trouve quand on a ce genre d'idées. Si on ouvre le chantier d'une nouvelle grande loi sur l'eau, le **« considérant »** qui serait dans toutes les têtes pour le justifier serait le **changement climatique**. Or, en termes stratégiques, l'adaptation au changement climatique, c'est **l'arène d'une bataille rangée** entre des approches souvent présentées comme complémentaires mais en fait largement concurrentes. Il y a d'un côté les **approches technicistes**

Jean-Baptiste NARCY

*Docteur de l'ENGREF en
Sciences de l'Environnement
Consultant à ASCA*



qui consistent à reprendre l'eau entrée dans le système, et la remettre dans des tuyaux. En face, il y a des approches qui défendent les **solutions fondées sur la nature (SfN)**. Bien sûr, certains esprits constructifs pensent qu'on peut trouver le bon équilibre entre l'aménagement et les SfN. Mais ma connaissance du fonctionnement de l'action publique me pousse à penser que l'équilibre entre approches technicistes et SfN va se construire d'abord dans un rapport de force, et pas seulement par davantage de dialogue territorial. Dans le contexte actuel, ce rapport de force se situe très clairement **en faveur des approches technicistes, les SfN n'étant pas encore une réalité**. Donc **légiférer** aujourd'hui **sur l'eau**, dans un contexte où le **changement climatique est LA question**, ça va consister à **entériner des choses** qui vont complètement à rebours de ce qu'on a réussi à faire ces 30 dernières années.

Quant aux recommandations, le **mot-clé, c'est consolider** : **consolider les acquis qui ne sont pas complètement acquis** justement, mais je ne suis pas au niveau pour proposer des réformes financières ou réglementaires. Consolider, ça veut dire aussi **faire vivre les dispositifs qui existent** déjà, pas par de l'action réglementaire mais **par du volontarisme politique, de l'implication** des élus dans les CLE en leur demandant ce qui comptent pour eux. Le **renforcement des instances** qui travaillent à **l'échelle des bassins**, justement parce qu'elles sont fondées sur de la **démocratie participative**, se fera **d'abord sur le terrain**, pas sur le papier.

Et j'aurai un « **pourquoi pas** » un peu prudent sur l'idée de **faire un volet « Eau » dans une loi de décentralisation**, parce qu'il y a une tendance à penser qu'en modifiant l'organigramme, on modifie le fonctionnement du jeu d'acteurs. Or rien n'est plus faux. Quand vous fusionnez 2 instances entre lesquelles des rapports de force existaient, ils continueront d'opérer. J'invite donc à ne pas ouvrir la boîte de Pandore dans le contexte actuel qui, encore une fois, me semble assez défavorable.

CONCLUSION DE L'AMF

Je ressors de ce débat avec une **très grande motivation à mener ce combat** sur l'importance de l'eau dans nos collectivités. Nous avons une **grande convergence sur pas mal de points**, et ça rend optimiste parce qu'on doit être **tous unis dans ce débat-là**.

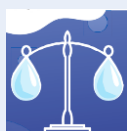
Bertrand HAUCHECORNE
Vice-Président de l'Association des Maires de France



En tant qu'enseignant, le **mot pédagogie me tient beaucoup à cœur** : **pédagogie auprès des élus**, et **auprès de nos concitoyens** parce qu'il est important qu'ils comprennent la complexité de ce domaine. Et pourquoi pas un **SDAGE pour les nuls** ?

Je suis aussi **membre du conseil d'administration des maires ruraux de France**. Je voudrais insister sur le fait que **l'eau tombe partout** mais, comme les communes rurales c'est 83% de notre territoire, elle tombe **à 5/6 sur les territoires ruraux**. Il est donc important de lancer le débat sur les aménités rurales. On a parlé d'allier **eau et biodiversité**. On a parlé de **taxe d'aménagement**, à **partager** entre intercommunalités et communes. On a parlé de la **TVA**. Nos associations d'élus réclament qu'il y ait une **loi de finances spécifique aux collectivités**, pour donner plus de lisibilité. J'ai entendu ce qui a été dit sur la **résistance des élus et ce n'est pas faux** mais ça demande une pédagogie. Maintenant, **les élus sont autour de la table**, ils ont **conscience de défendre la biodiversité**, les **zones humides** dont on a peu parlé et qui sont très importantes, et c'est très bien.

Pour conclure, je voudrais dire que **l'AMF est consciente de tous les enjeux** et est prête à prendre pleinement sa part. Elle a d'abord un **réseau d'informations** auprès de toutes les communes, acteurs indispensables pour avancer dans ce domaine-là, et je souligne **l'importance du terrain** et la façon de **faire confiance au terrain**.



Contribution complémentaire de Gwenola STEPHAN, responsable environnement à l'AMF :

Le sujet de fond, c'est d'être efficace. Qu'est-ce qui pêche aujourd'hui ? C'est la **prévention des pollutions**, pas la **réparation**. A mon avis, s'il devait y avoir une réouverture de la loi sur l'eau, elle devrait **s'attacher à la prévention et pas à la réparation** avant tout autre chose ; parce que ce sujet-là n'est jamais traité.

CONCLUSION

Tout d'abord merci à tous. On n'a **pas de regret à avoir engagé cette discussion** au CFE tant il y a de choses à dire.

Alors, un **SDAGE pour les nuls, oui**, pour comprendre un peu ce qu'on fait. Parce que les gens **ne nous suivent plus**. Et nos incohérences sont importantes : quand on a aujourd'hui une commission européenne qui nous dit d'appliquer la DCE et, dans le même temps, qui vote une PAC tenant si peu compte de la question de l'eau, on est dans un **niveau d'incompréhension totale**. Et vous avez beau dire que vous allez faire, qu'il y a des actions, personne ne vous croit. **La parole publique** sur le sujet n'a **plus de valeur**. La **société civile** est **en train de bouger** très fortement, elle comprend bien mieux les sujets de **pollution de l'eau**, de **sécheresses**, d'**inondations**. On devrait donc **retrouver de la compréhension** entre les acteurs.

Thierry BURLLOT

*Président du Cercle
Français de l'Eau*



Une nouvelle loi sur l'eau ? Je suis pour qu'on fasse un état de **ce qui fonctionne** et de **ce qu'on peut améliorer**. J'ai eu la charge de l'eau pendant 18 ans au Conseil régional de Bretagne, 1^{ère} région à être entrée dans les contentieux européens sur les nitrates, et 1^{ère} région à en sortir. Pourquoi ? Parce qu'**on l'a fait avec les agriculteurs**. C'est une règle : **redonner de la fierté** aux agriculteurs mobilisés sur le terrain, retrouver du **sens collectif**. Donc, j'en appelle à une **vraie mobilisation** pour qu'on trouve, avec l'agriculture, des solutions.

En France, tout est fait pour **encourager fiscalement l'artificialisation**. Quand une commune consomme de l'espace, elle perçoit des taxes. Quand elle protège des zones humides, elle ne reçoit rien. La **DGF** (Dotation Globale de Fonctionnement) ne tient absolument **pas compte de ça**. Donc, on doit **aider** davantage ceux qui **protègent le bien commun**. **Pas besoin de loi**, c'est simplement de la **finance**. Le budget de la PAC en Bretagne, c'est 600 millions d'euros par an : **l'argent existe pour faire autrement**, encore faut-il le faire **en concertation** les uns avec les autres.

On en vient à **l'eau**-et à la **biodiversité**. Les **territoires ruraux** sont ceux qui préservent majoritairement le grand cycle et font la **qualité de l'eau**. Donc, s'il n'y a **pas de péréquation entre agences**, on ne va pas y arriver. Et le **rôle des territoires ruraux** doit être reconnu par rapport aux villes : seules les agences de l'eau exercent une **solidarité** entre le **petit cycle** et le **grand cycle**.

Pour conclure, je partage le sentiment qui se dégage ce matin. Il y a sans doute des **choses à améliorer**, des **propositions à faire** et c'est dans cet état d'esprit qu'il faut voir le Cercle Français de l'Eau. On a un beau modèle qu'il faut améliorer, qu'il faut renforcer. On doit œuvrer pour créer une **fierté collective** à porter cette ressource en eau en **bien commun, ensemble**.

