

hors-série n° 35

HIVER - 2023

Trente ans après, quel bilan peut-on tirer  
de la loi sur l'eau de 1992 ?

# Pour mémoire

COMITÉ  
D'HISTOIRE

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES,  
DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DU SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA MER



hors-série n° 35

HIVER - 2023

# Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES,  
DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DU SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA MER

Actes de la journée d'études du 16 février 2022

**Trente ans après, quel bilan peut-on tirer  
de la loi sur l'eau de 1992 ?**

L'eau est une ressource naturelle fondamentale pour les besoins de tous les êtres vivants sur Terre et le maintien des zones humides si importantes pour la biodiversité. Les usages qu'en fait l'humain sont souvent concurrents : l'eau potable bien sûr, mais aussi l'eau pour l'agriculture, l'industrie. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, et notamment avec la loi de 1897, les usages de l'eau sont l'objet de réglementations, avec l'idée de concilier le fort développement industriel de l'époque et les enjeux de salubrité publique. Mais la politique de l'eau actuelle est née véritablement en 1964, avec la loi du 16 décembre 1964.

Cette loi fonde notre gouvernance de l'eau telle qu'elle existe encore aujourd'hui et qui est si originale : une gestion de l'eau par grand bassin. Le territoire français métropolitain est ainsi divisé en six grands bassins hydrographiques, chacun comportant une structure consultative (les comités de bassin composés des représentants de l'État, des collectivités locales et des usagers de l'eau) et un organisme exécutif (les agences de l'eau, appelées alors « agences financières de bassin »). Cette loi engage également la lutte contre les pollutions en dressant notamment un inventaire des pollutions des cours d'eau, en fixant des objectifs de qualité par cours d'eau dans chaque département et en réglementant les rejets dans le milieu naturel. D'autres comités de bassin ont été créés dans les départements d'outre-mer.

Près de trente ans plus tard, en 1992, un important texte a relancé la politique de l'eau : la loi du 3 janvier 1992, dite "loi sur l'eau". Depuis cette date, ont suivi la directive cadre européenne sur l'eau en 2000 et d'autres textes législatifs français.

*Trente ans après, quel bilan peut-on tirer de la loi sur l'eau de 1992 ?*, tel était le titre de la journée d'études coorganisée par le Comité d'histoire ministériel, les agences de l'eau, le Cercle français de l'eau, l'Académie de l'eau et l'Association pour l'histoire de la protection de l'eau et de l'environnement. Réalisée sous la forme d'un webinaire, elle avait réuni près de 400 internautes. Le présent numéro hors-série de la revue *Pour Mémoire* en constitue les actes<sup>1</sup>.

Brice Lalonde fut le ministre de l'Environnement qui présenta la loi sur l'eau en 1992 au Parlement et la fit voter à l'unanimité. Dans son intervention lors de cette journée d'étude, l'ancien ministre se souvient du contexte dans lequel la loi avait été préparée : « Nous avons une très belle politique, une très belle architecture, avec la loi de 1964 et les agences de l'eau, mais il n'y avait plus d'État. Il n'y avait plus de politique impulsée, plus vraiment de choix national. (...) Nous avons un fonctionnement par grands bassins : c'était donc un peu abstrait. Nous nous

<sup>1</sup> À noter que la journée d'étude avait été rediffusée via les réseaux des différents partenaires.

occupions beaucoup de l'assainissement et de l'eau potable mais nous ne nous occupions pas du cours d'eau lui-même. En France, la plupart des limites des départements sont représentées par des cours d'eau. Personne ne s'occupait de ces cours d'eau, parce que l'on pensait que c'était le département voisin qui devait le faire. Voilà où en était la situation, avec cette absence d'effectivité de la police de l'eau, une accumulation de textes, incompréhensibles du reste, qui parlaient d'eaux closes, d'eaux ouvertes, d'eaux domaniales...»

C'est donc dans ce contexte que la loi de 1992 va donner un nouveau souffle à la politique de l'eau.

Dans cette loi, l'eau est reconnue en tant que "patrimoine commun de la Nation". C'est là – selon Bernard Barraqué qui assure l'introduction scientifique de la journée d'étude – une façon implicite de privilégier le partage entre les usagers de la ressource en eau à l'échelle de rivières ou de nappes, comme s'il s'agissait d'un bien commun. Mais la notion de bien commun formalisée par l'économiste étatsunienne Elinor Ostrom n'est pas encore connue en France et c'est pourquoi le texte fait référence au « patrimoine commun ».

La loi de 1992 pose également le principe de la gestion intégrée et équilibrée des ressources en eau. Pour la première fois, les ressources en eau sont considérées dans leur globalité, sous toutes leurs formes, avec la notion d'écosystèmes aquatiques qui apparaît dans le texte de la loi. On considère également l'ensemble des pressions qui s'exercent sur ces ressources en eau, les pollutions tant diffuses que ponctuelles. Et on affirme bien la nécessité de prendre en compte et de concilier l'ensemble des usages, tout en assurant prioritairement la préservation des écosystèmes aquatiques.

Devant la difficulté de rassembler les utilisateurs d'eau pour définir de façon préventive de quelle façon cette eau serait utilisée, la loi instaure un nouveau système de planification globale de la ressource en eau avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et leur déclinaison locale, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Le SDAGE, élaboré par les comités de bassin à l'échelle des grands bassins hydrographiques, a d'abord désigné le document de planification ayant pour objet de mettre en œuvre les grands principes de la loi sur l'eau de 1992. Il sert de cadre général à l'élaboration des SAGE pour des cours d'eau et leurs bassins versants ou des systèmes aquifères particuliers, à plus petite échelle. Il constituera un instrument essentiel de la mise en œuvre de la direc-

tive cadre sur l'eau (DCE) adoptée en 2000 par l'Union Européenne, en devenant le plan de gestion fixant pour six ans les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de « bon état des eaux ».

Le SAGE, quant à lui, fixe des objectifs visant à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture...) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités du bassin versant hydrographique ou hydrogéologique sur lequel il est instauré.

Le SAGE est élaboré collectivement par les acteurs de l'eau du territoire, ces acteurs étant regroupés au sein d'une assemblée délibérante, la commission locale de l'eau (CLE). Une CLE peut s'appuyer sur les services de l'État (DREAL, DDT/M) et les Agences de l'eau et comprend notamment des usagers (agriculteurs, industriels, propriétaires fonciers, associations...). Une fois le SAGE voté et approuvé par le préfet, le projet de loi de 1992 imaginait la possible transformation d'une commission locale de l'eau en communauté locale de l'eau, qui aurait assumé la maîtrise d'ouvrage des actions prévues dans ce SAGE. Le Conseil d'État fut cependant très réservé, sans doute en raison de l'impossibilité juridique de la participation d'usagers dits « privés » à la gestion d'argent public.

La réserve exprimée par le Conseil d'État ravivait un vieux débat. En effet, la loi de 1964 prévoyait un système de redevances pour alimenter les programmes d'intervention des agences de l'eau (principalement la construction de stations d'épuration urbaines et dans une moindre mesure d'épuration industrielle). Mais ce système de redevance original avait soulevé plusieurs difficultés. Tout d'abord, il avait été jugé non conforme à la Constitution, les taux des redevances étant décidés non par le Parlement mais par les comités de bassin composés en partie d'usagers économiques. Ensuite, il générait des problèmes de contrôle et de transparence de l'utilisation de ces ressources financières. Enfin, il posait la question de savoir à qui confier la maîtrise d'ouvrage des investissements envisagés. C'est ce problème de maîtrise d'ouvrage que l'on retrouvait avec le rôle des CLE envisagé par la loi de 1992.

La solution à ce problème allait reposer sur un article de la loi de 1964 qui n'avait pas été mis en œuvre à l'époque. Cet article prévoyait la possibilité de créer des établissements publics territoriaux pour la gestion de l'eau. Cette possibilité est mise en œuvre pour la première fois en 1997 par le syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG). C'est ainsi que, soit à partir de syndicats mixtes existants, soit *ex nihilo*, se sont multipliés les

« établissements publics territoriaux de bassin » pour la gestion de l'eau, les EPTB. Reconnus officiellement dans la loi Bachelot de 2003, ils incarnent un processus d'initiative locale partant de territoires situés au sein des grands bassins de la loi de 1964 et regroupant des collectivités territoriales à une échelle hydrographique cohérente d'un cours d'eau ou d'une nappe.

Comme on le voit, la politique de l'eau résulte d'une longue maturation. Dans ce processus, la loi de 1992 aura été une étape cruciale, avec une dimension territoriale plus forte, une notion de pilotage avec des objectifs clairs et fixés à travers les outils de planification, un rôle de l'État renforcé par l'organisation de la police de l'eau, ces grands principes étant aujourd'hui très bien ancrés dans notre politique de l'eau.

La journée d'études est ouverte par Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique. Après une introduction scientifique, trois sessions historiques s'enchaînent :

Session 1 : pourquoi avoir fait voter une loi sur l'eau en 1992 ?

Session 2 : quel a été l'impact de la loi sur les acteurs de l'eau et des écosystèmes aquatiques ?

Session 3 : les changements majeurs dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques depuis 30 ans, Brice Lalonde apportant son témoignage entre les sessions 2 et 3.

Enfin, une table ronde consacrée aux enjeux majeurs en 2022 clôt la journée.

La journée d'étude est présentée et animée par Patrick Février, secrétaire délégué du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique, et Florence Daumas, déléguée générale du Cercle français de l'eau. Cet événement avait été conçu et préparé par un comité de pilotage comprenant notamment, outre Patrick Février et Florence Daumas, Jean-Luc Laurent, ancien directeur de l'eau, Guglielmina Oliveros-Toro, de la direction de l'eau et de la biodiversité, et Pierre-Alain Roche, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. ★

**Marc Desportes**

Secrétaire délégué du Comité d'histoire

# sommaire

## Ouverture

- ❖ Présentation de la journée, p. 12  
par **Patrick Février**, secrétaire délégué du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique,  
**Florence Dumas**, déléguée générale du Cercle français de l'eau
- ❖ Allocutions d'ouverture, p. 14  
par **Barbara Pompili**, ministre de la Transition écologique
- ❖ Introduction scientifique sur le thème de l'eau comme bien commun, p. 15  
par **Bernard Barraqué**, directeur de recherche émérite au CNRS

## Session 1 : pourquoi avoir fait voter une loi sur l'eau en 1992 ?

- ❖ Présidée par **Sandrine Rocard**, p. 24  
avec **Patrick Laigneau**, **Nicolas Chantepy**, **Jean-Luc Laurent**

## Session 2 : quel a été l'impact de la loi sur les acteurs de l'eau et des écosystèmes aquatiques ?

- ❖ Présidée par **Thierry Burlot**, p. 40  
avec **Bruno Cinotti**, **Pierre-Alain Roche**, **Marc Hoeltzel**, **Dominique Preux**

## Témoignage politique

- ❖ par **Brice Lalonde**, ancien ministre, p. 56

## Session 3 : les changements majeurs dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques depuis 30 ans

- ❖ Présidée par **André Flajolet**, p. 62  
avec **Jean-Pierre Rideau**, **Pascal Berteaud**, **Guy Pustelnik**, et **Régis Taisne**

## Table ronde – les enjeux majeurs en 2022

- ❖ animée par **Pierre Victoria**, p. 82  
avec **Jean Launay**, **Jean-Michel Soubeyrou**, **Bettina Laville**, **Claude Miqueu**  
et **Fatimatou Sall**

## Conclusions

- ❖ par **Olivier Thibault**, p. 100



# Ouverture

# Présentation de la journée

par **Patrick Février**, secrétaire délégué du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique, **Florence Daumas**, déléguée générale du Cercle français de l'eau

## Patrick Février

Lors de la présentation de son programme d'activités pour 2022, le Conseil scientifique du Comité d'histoire des ministères de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires et de la Mer avait donné un avis favorable à l'idée d'organiser une journée d'études consacrée à la commémoration de la loi sur l'eau de 1992.

Cette idée avait ensuite reçu un accueil favorable de partenaires qui ont par la suite participé au montage de la journée à laquelle vous allez assister, en particulier la Direction de l'eau et de la biodiversité, les agences de l'eau, le Cercle français de l'eau, l'Académie de l'eau, le Conseil scientifique du comité d'histoire et l'Association pour l'histoire de la protection et de l'environnement, ainsi que certaines personnalités qui ont marqué ces trente dernières années dans le domaine de l'eau, notamment Jean-Luc Laurent et Pierre-Alain Roche.

La journée à laquelle vous allez assister se compose de trois sessions historiques et d'une table ronde centrée sur les enjeux actuels. Ce matin, après l'allocution d'ouverture de la ministre et l'introduction scientifique, nous vous invitons

à participer aux deux premières sessions de nature historique.

La première session, présidée par la directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie, Sandrine Rocard, expliquera la genèse de la loi, les Assises de l'eau dans les bassins, les conditions d'obtention d'un vote unanime des parlementaires.

La seconde session, présidée par le président du Comité de bassin Loire-Bretagne et du Cercle français de l'eau, Thierry Burlot, permettra d'analyser quelques exemples de progrès qui ont été constatés, dans une certaine continuité, depuis une trentaine d'années : la police de l'eau et des milieux aquatiques, les SDAGE et les SAGE, la recherche de consensus dans les comités de bassin, les données sur l'eau.

En fin de matinée, l'ancien ministre de l'Environnement entre 1988 et 1992, Brice Lalonde, qui était politiquement chargé de cette loi pour le gouvernement de Michel Rocard, apportera son témoignage sur ce moment politique et sur l'évolution de la politique de l'eau de son point de vue.

Au cours des trente dernières années, la politique de l'eau et des écosystèmes

aquatiques a beaucoup évolué. Ce sera rappelé dans l'après-midi par la session présidée par le président du Comité de bassin Artois-Picardie, André Flajolet : la directive-cadre sur l'eau, la loi Lema de 2006, le rôle des établissements publics territoriaux de bassin, l'évolution des compétences des niveaux de collectivités territoriales.

La table ronde finale, animée par l'ancien délégué général du Cercle français de l'eau, Pierre Victoria, sera consacrée à un débat relatif à des enjeux de politique de l'eau tels qu'ils sont perçus aujourd'hui : l'impact du dérèglement climatique ; les Assises de l'eau de 2019 et, plus récemment, le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique ; la place de la ressource en eau dans les objectifs de développement durable ; l'évolution de la gouvernance territoriale ; les défis pour l'avenir ressentis par les générations futures.

## Florence Daumas

Je suis la déléguée générale du Cercle français de l'eau. Je précise que le comité de pilotage de cette journée avait prévu initialement une organisation hybride pour cette journée, avec la prise de parole en présentiel des intervenants

et l'assistance en distanciel du public. Les consignes sanitaires applicables au ministère à partir du 3 janvier 2022 ont un peu changé la donne et ont conduit à organiser en distanciel l'ensemble de la journée. L'équipe des organisateurs s'est réunie dans une salle consacrée à la visioconférence, dans les locaux du ministère de la Transition écologique, à la tour Séquoia à la Défense.

Y sont présents aujourd'hui essentiellement les membres du comité de pilotage, leurs prestataires techniques, le président du Comité national de l'eau et le président du Cercle français de l'eau. Comme vous êtes nombreux, chers internautes, près de 350 en ligne en ce moment, nous avons opté pour la solution Zoom. À la fin de chaque session, vous pourrez vous exprimer dans la rubrique questions-réponses mise en place à cet effet. Mais le fil de discussion ne sera pas utilisé ni lu. Les organisateurs analyseront les questions et les remarques que vous aurez formulées afin de nourrir les débats à la fin de chaque session. Les présidents de session pourront faire une intervention introductive et réagir auprès de chacun des intervenants, avant de consacrer un moment de discussion provenant de vos questions.

Chaque intervenant a été invité à faire sa présentation en environ quinze minutes. Ensuite, pour la table ronde, l'animateur organisera le débat autour de thématiques propres à chaque intervenant.

Enfin, le prestataire qui a été retenu par le comité d'histoire, L'Agence nature, veillera avec les services techniques du

ministère et de la direction de l'Eau et de la Biodiversité, à l'efficacité du dispositif numérique mis en place aujourd'hui à l'égard des présidents ou des intervenants, mais aussi des internautes. Nous espérons que tout se passera au mieux au cours de cette belle journée.

## Patrick Février

Les interventions au cours de la journée d'études sont enregistrées sur Zoom. L'Agence nature procédera au séquençage des interventions, ce qui nous permettra de faire une publication en ligne via les réseaux des différents organisateurs d'ici à quelques semaines. En vue de la publication des actes écrits de la journée d'études, le Comité d'histoire organise la transcription de toutes les interventions. Les actes seront publiés dans la revue *Pour Mémoire*, comme nous le faisons pour les différentes journées d'études co-organisées avec nos partenaires.

Compte tenu du calendrier de la présidence française de l'Union européenne, qui utilise d'ailleurs aujourd'hui toutes les autres salles de visioconférence du ministère, l'allocution d'ouverture par Barbara Pompili a été enregistrée et va être diffusée maintenant. ★

# Allocution d'ouverture

Par **Barbara Pompili**, ministre de la Transition écologique



Barbara Pompili (2021) © Terra/D. Carles

Bonjour à toutes et à tous. Je suis très heureuse d'ouvrir cette journée d'études consacrée aux 30 ans de la loi sur l'eau, et ce d'autant plus que le sujet qui va vous occuper aujourd'hui n'est pas un sujet parmi d'autres. L'eau, c'est ce support de toute vie, dont le philosophe Gaston Bachelard écrivait qu'il en suffit d'une goutte pour créer un monde. Cette journée d'études est l'occasion de revenir sur la genèse et l'évolution de cette politique originale et unique. C'est bien sûr une loi fondatrice, structurante – la loi sur l'eau de 1992 – qui a consacré pour la première fois l'eau comme patrimoine commun de la nation. Je salue à ce titre les intervenants de cette journée qui ont travaillé à son élaboration, en particulier Brice Lalonde, qui avait

porté cette loi alors qu'il était ministre de l'Environnement.

Depuis, notre approche de l'eau a évidemment évolué. Cette politique qui s'organise autour de la gestion intégrée de l'eau a eu à s'élargir et à s'adapter avec la prise en compte croissante des enjeux climatiques, la lutte contre la pollution, mais aussi l'harmonisation européenne au début des années 2000. Des défis importants se profilent à l'horizon :

- le changement climatique : nous allons devoir faire face à des épisodes de sécheresse de plus en plus nombreux, qui nous rappellent que l'eau n'est pas une ressource illimitée ;
- les inondations – c'est déjà le cas – et les pluies de plus en plus intenses. Pour prévenir autant que possible ces phénomènes, nous devons préserver notre ressource en eau, pour lui permettre de jouer son rôle de régulateur naturel. Je pense notamment aux éponges naturelles que sont les zones humides ;
- la lutte contre la pollution de l'eau, notamment par les micropolluants. Les chiffres sont éloquentes : aujourd'hui, moins de 45 % des eaux de surface sont

en bon état écologique. Si nous avons progressé ces dernières années, beaucoup reste encore à accomplir.

Cette journée d'études qui vous réunit est à ce titre un moment nécessaire de réflexion historique, d'analyse et de prospective. Je souhaite donc remercier chaleureusement les organisateurs de cette rencontre – qui promet d'être passionnante – de même que tous les participants. Enfin, je salue l'engagement de tous les acteurs de terrain.

## Patrick Février

Après cette introduction politique de Madame la ministre Barbara Pompili, nous allons commencer la journée elle-même. La modération générale de la journée sera assurée par moi-même, au titre du Comité d'histoire ministériel dans la matinée. Dans l'après-midi, elle sera assurée par Florence Daumas. Je laisse la parole à Bernard Barraqué, que les acteurs du domaine de l'eau connaissent depuis longtemps pour la qualité de ses travaux et sa participation à nombre de colloques et de publications. ★

# Introduction scientifique sur le thème de l'eau comme bien commun

Par **Bernard Barraqué**, directeur émérite au CNRS

Mesdames et messieurs, merci de vous être inscrits nombreux et de me donner l'occasion de parler du sujet qui m'occupe depuis de nombreuses années.

Il faut d'abord essayer de clarifier la notion de bien commun, pour éviter les confusions. Ensuite, on va voir comment cette notion s'applique à l'eau. Puis, nous verrons comment l'eau comme bien commun a traversé les siècles, et comment elle s'est transformée en Europe. C'est cette idée qui avait inspiré les pères fondateurs des agences de l'eau, notamment Ivan Chéret (1924-2020), dont on a salué la mémoire dans le numéro 22 de la revue *Pour Mémoire* du Comité d'histoire. À la suite de quoi nous aborderons le contexte européen des années 1990 pour enfin parler de la loi de 1992 : son élaboration, ses aboutissements, ses limitations et rebondissements.

Éviter la confusion, c'est d'abord ne pas dire que l'eau, en tant que bien commun, est incompatible avec la fourniture de services publics d'eau par des entre-

prises privées. Pour la plupart des gens qui travaillent dans le domaine de l'eau, cette assertion n'a pas beaucoup de sens. On y confond en effet l'eau comme bien commun, qui concerne la ressource en eau, et la gestion publique directe en régie des services publics d'eau potable, qui eux sont des biens de club. On doit donc expliquer quelle est la différence entre les biens communs et les biens de club.

Qu'est-ce qui différencie les biens communs des biens de club ? On doit à quelques politistes et économistes américains d'avoir créé la matrice fondatrice de l'économie institutionnelle, à double entrée : rivalité et exclusion. Richard Musgrave y avait pensé le premier. Juif allemand, il avait émigré en 1933 aux États-Unis, où il a fait ses études. Avec d'autres chercheurs comme P. Samuelson, il est devenu un des créateurs de la notion de bien public impur. Pour résumer, il a écrit que, pour qu'un bien soit un bien de marché, il faut qu'il soit en situation à la fois de rivalité pour

l'avoir et de possibilité d'en exclure l'accès. Avec ces deux entrées, on a une matrice à quatre cases. Quand il n'y a ni rivalité ni exclusion, ce sont les biens publics purs. S'il y a les deux c'est les biens de marché. Mais avec l'une des deux caractéristiques et pas l'autre, on a les deux sortes de biens publics impurs.

S'il y a rivalité mais peu ou pas de possibilités d'exclusion, ce sont les « ressources communes » : les *common-pool resources*. Aux États-Unis, Vincent et Elinor Ostrom ont travaillé sur ce sujet. Ils s'inscrivaient dans le courant des économistes des ressources naturelles, qui avait été fondé par un autre économiste allemand (S. von Ciriacy Wrantrup), un anti-nazi réfugié aux États-Unis. De plus en plus souvent, des usagers de l'eau se trouvent en rivalité, soit pour des questions de quantité d'eau disponible, soit pour des questions de dégradation de la qualité. Pour E. Ostrom, il vaut mieux que les usagers s'auto-contraignent à protéger la ressource, à se la partager de façon équitable, mais pas forcément



égalitaire, puisqu'ils l'utilisent différemment. Cette idée était déjà portée par Ciriacy Wantrup dans sa réponse à la « tragédie des communs » décrite par Garrett Hardin, où la seule alternative était la privatisation ou l'étatisation.

Les biens de club, c'est l'inverse : pas de rivalité, mais exclusion possible. Les services publics sont des biens de club parce que, en principe, on doit s'y abonner, mais ils ne sont soumis à aucune rivalité. Autrement dit, quand deux voisins se douchent en même temps le matin, ils ne se gênent pas. En revanche, si on ne paie pas sa facture d'eau, on peut avoir l'eau coupée, du moins jusqu'à ce que des amendements aient été introduits pour maintenir l'accès à l'eau à tous. D'ailleurs, les services publics sont des biens de club particuliers, puisque pour des raisons sanitaires, on veut qu'ils respectent quatre règles : universalité dans leur territoire de desserte, égalité tarifaire, continuité de la fourniture, et mutabilité (obligation d'incorporer les innovations bien qu'en situation de monopole).

Mais ce qui par principe classe les services publics dans les biens de club, c'est que l'on n'est pas obligé d'y recourir, mais que si on en achète, le tarif est le même pour tous. Il y a donc liberté et égalité, alors que dans le cas des biens communs, il y a (auto-)contrainte et équité.

En droit, en Europe, les petits cours d'eau sont très souvent la chose commune de leurs riverains, y compris dans le droit romain : alors que celui-ci avait

inventé des catégories d'eau publique (rivières navigables) et d'eau privée (eaux souterraines et impluviums), il maintenait les petits cours d'eau en chose commune des riverains ; il rejoignait ainsi les pays de coutumes germaniques, qui ne connaissaient ni les eaux publiques ni les eaux privées. Cette catégorie d'eau qui est en bien commun a traversé les siècles. On la retrouve notamment conservée dans la loi française de 1898 sur le régime et la répartition des eaux, qui déroge à la grande partition public-privé du Code civil, et laisse les petits cours d'eau dans les choses communes des riverains. Certes, on a du mal à s'en souvenir : à cette époque, s'était aussi mis en place le système territorial de la III<sup>e</sup> République, où finalement les préfets étaient sollicités pour arbitrer les différends entre les usagers. Ce qui a affaibli les communautés de gestion de l'eau là où elles existaient.

En revanche, l'Europe offre maints exemples de communautés d'irrigants ou de drainage, qui ont traversé les siècles. Il y a, évidemment, les *bisses* du Valais et les *rûs* du val d'Aoste, les tribunaux de l'eau espagnols, les *bonifice* italiens, et les wateringues flamandes et néerlandaises. À l'époque où les armées françaises de la I<sup>re</sup> République avaient occupé les Pays-Bas, les Français n'avaient pas du tout compris la gestion des polders par les wateringues néerlandaises. Voulant les soumettre à plusieurs contrôles de l'État et notamment à la centralisation budgétaire, ils avaient failli les faire disparaître ; à tel point que faute d'entretien du système de digues et de canaux, plusieurs polders avaient

subi des inondations catastrophiques. Le départ des Français en 1814 a permis aux wateringues de se relancer et de se généraliser dans tout le pays, puis de se concentrer progressivement, et de façon systématique après la deuxième Guerre mondiale, notamment suite à la catastrophe de 1953 (1830 noyés suite à une rupture de digue lors d'une violente tempête en mer du Nord).

À la même époque que Musgrave et Samuelson, les économistes des ressources naturelles américains travaillaient sur des petites communautés de partage des eaux souterraines, ou de petits cours d'eau : cela concernait très peu de gens. C'était le cas d'E. Ostrom qui a soutenu sa thèse en 1965. Or au même moment, les wateringues des Pays-Bas devenaient de puissantes institutions supra-locales, posant de fait la question de la possibilité d'une gestion en bien commun à une échelle territoriale supérieure, avec alors des formes de représentation indirectes : il y en avait 2 600 en 1950, et il en reste seulement 21 aujourd'hui ; elles gèrent tout le système de protection contre les inondations, le drainage, mais aussi toutes les 300 stations d'épuration du pays. L'idée de la loi de 1992 de transformer les commissions locales de l'eau (CLE) en communautés locales de l'eau a été inspirée par les wateringues.

Mais ce ne sont pas les wateringues qui ont influencé la conception initiale de nos agences financières de bassin au début des années 1960. D'après Ivan Chéret, c'est plutôt ce qui s'était passé dans la Ruhr un demi-siècle plus tôt. Au

milieu du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (NRW), se trouve la région de la Ruhr où on a inventé la gestion de la qualité de l'eau en bien commun. La croissance industrielle très rapide avait généré une pollution catastrophique de l'eau et son exploitation désordonnée. Des alliances locales entre collectivités publiques locales et industriels ont demandé à l'État impérial, et obtenu, l'autorisation d'institutionnaliser les associations volontaires de gestion des sols et de l'eau, donc de rendre les contributions obligatoires. Techniquement, la solution de l'époque a été de spécialiser trois rivières :

- celle du milieu, l'Emscher, est devenue une espèce d'égout bétonné à ciel ouvert, avec un traitement primaire avant sa confluence dans le Rhin ;
- celle du sud, la Ruhr, est devenue la rivière noble, où, en amont, on a stocké de l'eau propre pour les usages de l'eau et où, en aval, on a construit des stations d'épuration pour maintenir cette qualité de l'eau ;
- celle du nord, la Lippe, est devenue une rivière pour les usages industriels et agricoles. Il y a d'ailleurs de nombreux polders sur la Lippe, tout comme de l'autre côté de la frontière toute proche, aux Pays-Bas.

Pour chacune des trois, un comité de gestion du bassin-versant est composé d'élus de différents échelons territoriaux, de représentants des industriels et de différents types d'usagers de l'eau. Aujourd'hui, il y a 8 autres *Genossenschaften*, terme pouvant se traduire par « syndicats coopératifs ». Ils n'existent que dans ce Land allemand,

car ailleurs les villes ont préféré garder leur autonomie.

C'est ce modèle qu'Ivan Chéret, ingénieur des ponts et chaussées polyglotte, animateur du SPEPE, avait découvert lors de la première Décennie de l'eau de l'Unesco, où il représentait la France, et qu'il voulait importer ; en effet le problème de la France, à l'époque, était avant tout un problème de pollution. La gestion de l'eau aux Pays-Bas était autant voire plus concernée par les questions de quantité, une question qui nous rattrape ces dernières années ; et d'ailleurs le numéro 21 de la revue *Pour Mémoire* consacré aux catastrophes naturelles a publié une présentation de leur politique actuelle dans ce domaine<sup>1</sup>.

Ensemble, les wateringues néerlandaises et les *Genossenschaften* de la Ruhr ont la maîtrise d'ouvrage. La différence entre les unes et les autres, c'est que, dans les « boards » des wateringues, la représentation des usagers domestiques est directe, et celle des collectivités locales n'est pas prévue, ce que l'OCDE a d'ailleurs critiqué : étant donné que les communes gèrent les réseaux d'égouts, elle a estimé qu'il faudrait qu'il y ait plus de coopération entre les gestionnaires des stations d'épuration et ceux des réseaux d'égouts. En NRW, il n'y a pas de sièges pour les citoyens dans les *Genossenschaften* : ils sont représentés par leurs élus locaux. Mais, dans tous les cas de figure, les communes ne sont pas souveraines par rapport aux instances de bassin : elles en sont membres, elles participent aux décisions en payant et en votant.

En France, les comités de bassin furent initialement composés par tiers d'usagers de l'eau, de collectivités publiques et de représentants de l'État. Mais les agences n'ont pas obtenu la maîtrise d'ouvrage. Pourquoi ?

La lecture des débats parlementaires de 1964, nous apprend que les agences de l'eau n'auraient pas pu exister si les redevances avaient été créées comme des impositions. Elles n'avaient pu être budgétées que dans une logique de redevance pour service rendu, car c'est ce qui permettait d'éviter de faire voter de nouveaux impôts par les élus, à une époque de confrontation entre eux et l'État gaullien ; et notamment le budget des agences ne passait pas annuellement sous les fourches caudines du Parlement et de la Commission des finances, où le ministère éponyme est resté hostile à toute forme de ressources affectées. Et compte tenu de la lourdeur des investissements à réaliser, dépassant largement l'annualité budgétaire, le système fonctionnait avec des programmes d'intervention quinquennaux, en liaison avec le rythme pluriannuel de la planification à la française portée par Commissariat au Plan.

N'ayant pas la maîtrise d'ouvrage, les agences ne pouvaient faire qu'une seule chose : renvoyer ensuite l'argent pour financer des projets d'investissement proposés par des payeurs de redevances, essentiellement les collectivités locales et les industriels. Mais même ce rôle plus passif était considéré comme inconstitutionnel par certains, puisque des acteurs privés participaient à la gestion de l'argent

public, contrairement à la règle résultant de l'article 34 de la Constitution.

Consulté en 1967, le Conseil d'État a protégé les agences en admettant qu'il ne pouvait pas décider si les redevances étaient des redevances pour service rendu ou des impôts. En revanche, en 1982, le Conseil constitutionnel a profité d'une question posée par le gouvernement de l'époque, à propos de l'élargissement des comités de bassin, pour suggérer de requalifier les redevances en impositions de toute nature. Face à cette épée de Damoclès, la communauté de l'eau a décidé de faire le gros dos et de ne pas parler des agences au moment où la loi de 1992 était élaborée.

Au début, il n'y avait pas de problème, puisqu'il fallait, de toute façon, financer des stations d'épuration industrielles et urbaines. Du côté des collectivités locales, les agences étaient aussi sollicitées pour les aider à réaliser l'interconnexion des réseaux d'eau, afin de se garantir contre des pannes, des sécheresses, des accidents de pollution. Mais ensuite, la notion du principe pollueur-payeur, tel qu'il était défini par des économistes de l'environnement, a conduit à accuser les agences de ne pas appliquer ce principe pollueur-payeur mais de pratiquer un autre principe d'action, qu'on a appelé « pollueur-sociétaire ». Mais pourquoi s'élever contre un tel principe de mutualisation, avec ses vertus d'apprentissage collectif, puisque c'est précisément ce qu'ont plaidé tous ceux qui ont défendu la gestion de l'eau comme bien commun ?

Et c'est d'ailleurs ce que font en pratique les Néerlandais et les Allemands de Rhénanie du Nord. Mais il est vrai que chez eux l'argent collecté n'est pas rendu ; ce qui empêcherait les équivalents de la Cour des comptes de reprocher aux comités de bassin d'être en « conflit d'intérêt » !

L'évolution de la politique européenne de l'eau a eu un impact sur la préparation de la loi de 1992 : suite à l'Acte Unique Européen de 1986, l'Union européenne devenait compétente en matière de politiques environnementales. Cette évolution allait concerner le partage des ressources en eau.

Quand la Commission n'était pas encore compétente en environnement, elle n'avait édicté que des directives visant la pollution industrielle, mais sans tenir compte de la fragilité éventuelle des cours d'eau récepteurs, au nom de l'égalité des industriels devant la concurrence ; et par ailleurs elle avait adopté des directives pour protéger la santé publique, étant déjà compétente dans ce domaine (conchyliculture, élevage de poissons, baignade, eau potable, etc.).

Mais en 1988, à l'invitation de la présidence allemande de l'Union européenne, les ministres de l'Environnement, réunis à Francfort, ont envisagé trois directives ayant vocation à compléter des directives préexistantes, concernant les pollutions urbaines, les pollutions agricoles et l'amélioration de la qualité écologique des cours d'eau. Les deux premières ont été adoptées en 1991 (DERU, 91/271/CEE ; Directive Nitrates agricoles 91/676/

CEE). Mais celle sur la qualité écologique des cours d'eau proposait sans doute un grand changement de perspective, inacceptable pour nombre de pays membres, et son projet n'a pas abouti dans les 5 ans ; selon la règle européenne, il a été abandonné en 1994. Mais il a été remis en chantier en 1995, et il a finalement abouti à la directive cadre en 2000 (2000/60/CE).

L'on peut faire l'hypothèse que, comme la France était au courant de la préparation d'une nouvelle directive, elle avait voulu anticiper et en profiter pour adopter elle-même une gestion plus intégrée par bassin. C'est pour cela que la loi de 1992, muette sur les agences de l'eau, a renforcé la planification en créant les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Dans cette loi, l'eau devient un élément du patrimoine commun de la nation. On peut se demander si ce n'est pas une façon implicite de privilégier le partage de la ressource en eau à l'échelle de rivières ou de nappes, entre les usagers d'un bien commun, en mettant entre parenthèses le statut juridique de la propriété privée. La conséquence serait d'atténuer la confrontation classique entre la propriété privée et l'État, ce qui a bien souvent constitué le paradigme de notre politique publique.

Les usagers de l'eau ont 25 % des sièges dans les commissions locales de l'eau des SAGE, alors que, dans les comités de bassin, ils en avaient un tiers à l'origine.

On peut dire que la loi a voulu donner la moitié des sièges aux élus territoriaux pour être moins en désaccord avec les principes constitutionnels concernant l'argent public. Mais cela n'a pas suffi. Le projet de loi de 1992 imaginait la possible transformation d'une commission locale de l'eau, une fois le SAGE voté et approuvé par le préfet, en communauté locale de l'eau, qui aurait la maîtrise d'ouvrage des actions prévues dans ce SAGE. Le Conseil d'État fut cependant très réservé, comme il l'avait été au moment de la loi de 1964 sur les agences de bassin, sans doute pour la même raison : l'impossibilité juridique de la participation d'usagers dits « privés » à la gestion d'argent public.

Face à ce blocage, un avocat toulousain, Philippe Marc, qui travaillait pour le Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG) et le Syndicat mixte d'études et de gestion de la ressource en eau (souterraine) du département de la Gironde (SMEGREG), eut la bonne idée d'exhumer un article de la loi de 1964 qui n'avait pas été mis en œuvre et qui prévoyait la possibilité de créer des établissements publics territoriaux pour la gestion de l'eau. C'est ainsi que, soit à partir de syndicats mixtes existants, soit ex-nihilo, se sont multipliés les « établissements publics territoriaux de bassin » pour la gestion de l'eau, les EPTB. Reconnus officiellement dans la loi Bachelot de 2003, ils sont aujourd'hui 44. Ils ne couvrent pas tout le pays. Mais ils incarnent un processus d'initiative locale partant de territoires situés au sein des grands bassins de la loi de 1964. Leur association prépare un « livre bleu »

demandant qu'on renforce leurs prérogatives et leurs moyens financiers, et aussi que tout le pays en soit couvert.

Dans les EPTB, les conseils d'administration ne comprennent que des élus, ce qui leur permet d'avoir la maîtrise d'ouvrage. Malheureusement, les élus sont souvent peu présents dans les groupes de travail. Malgré tout, ce sont les EPTB qui ressemblent davantage aux institutions de gestion de l'eau en commun des pays voisins. Et nos agences de l'eau restent marquées par leur caractère 'top down' initial. Ce sont officiellement des établissements publics de l'État, pas de leurs usagers qui pourtant assurent la totalité de leurs budgets. De plus, l'État ose prendre la TVA sur les redevances, alors qu'elles sont maintenant des impôts. On n'est pas à une incohérence près !

En 1992, le livre d'Elinor Ostrom n'était publié que depuis deux ans. On ne pouvait donc pas imaginer que Michel Rocard, ou Brice Lalonde ou les autres porteurs de la loi de 1992 aient pu l'accrocher à la théorie de la gestion en commun. La traduction de ce livre n'est même arrivée en France qu'en 2010. Aujourd'hui on a donc encore la possibilité de réfléchir à combler des lacunes, qui demeuraient non réfléchies au moment de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. Ce qui a conduit à faire des redevances des impositions, avec les conséquences budgétaires dont nous avons été témoins ces dernières années.

Le plafonnement des budgets et la réorientation de ceux-ci vers le milieu aquatique et les inondations ont conduit les

élus à se plaindre d'être dépossédés de sommes que leurs concitoyens ont payées dans leurs factures d'eau, et qui selon eux devraient continuer à aller vers les services publics. C'est ce qui a motivé la séance du Sénat du 25 janvier 2022, où la secrétaire d'État Bérengère Abba a été interpellée. Pourtant, partir de la qualité du milieu aquatique plutôt que des réseaux d'eau et d'assainissement, c'est l'esprit de la DCE. Les élus devraient payer les redevances en tant que préleveurs initiaux et pollueurs finaux de la ressource en eau. Puis ils devraient répercuter ce qu'ils ont payé sur les factures d'eau ou sur les impôts locaux (avec la taxe GEMAPI par exemple), selon que les aides des agences sont clairement dans une logique de service rendu ou non. C'est comme ça en NRW, où chaque niveau territorial de gestion prend ses responsabilités.

Il est donc souhaitable d'arrêter de confondre la gestion des services publics et celle de la ressource en eau. Pour cette dernière il serait nécessaire de revenir à l'esprit de la loi de 1992 et proposer des modes de gestion en commun. D'ailleurs, si nous étions des Néerlandais ou des Rhénans, ce seraient nos EPTB qui geraient les stations d'épuration et les barrages-réservoirs, ce ne seraient pas les collectivités locales ou les industriels. Va-t-on aller davantage en ce sens ? Notamment, les retenues de substitution controversées que l'on construit aujourd'hui, d'une façon trop favorable à l'usage agricole, seraient gérées et construites par des établissements publics de gestion en commun. La décision de faire des rete-

nues, puis de partage de l'eau, s'effectueraient entre toutes les catégories d'usagers. C'est ce que défend le Cercle français de l'eau.

Si, aujourd'hui, on voulait donner plus de place à la démocratie participative dans les instances décisionnelles concernant la gestion de l'argent public, il faudrait d'abord relancer les agences de l'eau. Mais si l'on ne peut pas changer l'article 34 de la Constitution, il faut voir si les EPTB, qui sont gérés exclusivement par des élus locaux et qui ont donc la maîtrise d'ouvrage, pourraient devenir le lieu de gestion, de perception et de dépense de redevances pour service rendu mutualisé, en considérant le milieu aquatique qu'ils gèrent comme une « infrastructure verte ». Cela permettrait au Conseil d'État d'accepter enfin que l'on puisse prélever des redevances de service rendu pour gérer un territoire de façon qu'il rende service à tous les usagers de l'eau. Et l'EPTB concerné pourrait soit investir lui-même dans le milieu aquatique, soit être le financeur/animateur de paiements pour services environnementaux entre les diverses catégories d'usagers de l'eau de son territoire.

Je pense vous avoir présenté l'histoire de cette affaire si compliquée et avoir ouvert des pistes pour de prochaines réformes qui seraient enfin favorables à la gestion de l'eau en bien commun, à toutes échelles territoriales. ★

<sup>1</sup> W.J. van Doorn-Hoekveld & al., « La gestion du risque d'inondation aux Pays-Bas », in *Pour Mémoire*, n° 21, automne 2020, pp. 166-183.

### Patrick Février

Merci beaucoup, Bernard, pour cette belle introduction scientifique à la journée. Nous allons enchaîner avec la préparation de la table ronde suivante.

En attendant, j'en profite pour faire un peu de publicité pour le Comité d'histoire. On a mis en diffusion le dernier numéro de la revue *Pour Mémoire*. Il comporte un certain nombre d'articles relatifs à l'eau. Il est disponible sur le site du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique, au Conseil général de l'environnement et du développement durable. Vous y trouverez quelques articles sur la création des agences de l'eau, et un entretien avec Ivan Chéret, une personnalité qui a joué un grand rôle dans la politique de l'eau des années 1960, ce que vient de nous rappeler Bernard Barraqué. Il y a également des articles de Jean-François Donzier (vingt-cinq ans de Réseau international des organismes de bassin), Jean-Pierre Rideau (l'aspect économique de la directive-cadre sur l'eau), Bernard Barraqué (une histoire critique de la politique européenne de l'eau), Arnaud Lefébure (la gestion internationale de l'Escaut).

Je propose de laisser la parole à Sandrine Rocard, la directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie, qui nous a fait le plaisir d'accepter de présider et d'animer la première session.





## Session 1

pourquoi avoir fait voter une loi  
sur l'eau en 1992 ?

# Pourquoi avoir fait voter une loi sur l'eau en 1992 ?

Session présidée par **Sandrine Rocard**, directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie,

avec :

**Patrick Laigneau**, consultant et chercheur indépendant en gestion concertée de l'eau

**Nicolas Chantepey**, directeur général adjoint de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse

**Jean-Luc Laurent**, ancien directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse, chargé de mission au cabinet du ministre, ancien directeur de l'eau.

## Sandrine Rocard

Je voudrais d'abord remercier le Comité d'histoire du ministère d'avoir organisé cette journée d'études sur la commémoration des trente ans de la loi sur l'eau de 1992 et de m'avoir proposé d'animer cette première session de la journée. Il est toujours intéressant de se pencher sur l'histoire, non dans un esprit nostalgique ou passéiste mais parce que cela nous donne souvent des clés de compréhension ou au moins d'éclairage utiles pour le présent. Je pense que c'est très vrai dans le domaine de l'eau : que l'on parle de gouvernance, de financement ou de réglementation, cela permet parfois d'éviter des écueils par lesquels on est déjà passé. C'est souvent très riche d'enseignements.

Dans cette première session, nous vous proposons de remonter à la genèse de la loi sur l'eau de 1992 et de comprendre ce qu'elle a apporté, avec l'éclairage de trois intervenants. En guise d'introduction, je ferai un peu d'histoire.

Sous l'Ancien Régime, les textes relatifs à l'eau étaient l'héritage du droit coutumier féodal et du principe de la domanialité des fleuves navigables. Après la Révolution, les premiers textes législatifs sur l'eau étaient les codes napoléoniens : le Code civil, le Code du domaine public fluvial. Puis il y eut la loi sur l'eau de 1898, qui a été citée par Bernard Barraqué. Ces textes avaient des objectifs très ciblés : plutôt préciser le régime de propriété des eaux et, pour la loi de 1898, commencer à réglementer les usages de l'eau, avec l'idée de concilier le développement industriel, qui était très fort au XIX<sup>e</sup> siècle, et les enjeux de salubrité publique, avec un système d'autorisation par l'administration.

Les trois grandes lois sur l'eau aujourd'hui applicables datent d'une période plus récente. La loi de 1992 a été la deuxième après celle de 1964 : la loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Celle de 2006 a notamment permis de transposer la directive-cadre sur l'eau.

La loi du 16 décembre 1964, même si son titre est un peu technique, est vraiment l'acte de naissance de la politique de l'eau actuelle en France. C'est la loi fondatrice de nos gouvernances de l'eau telles qu'elles existent encore aujourd'hui et qui sont si originales : une gestion de l'eau par grand bassin, des comités de bassin, les agences financières de bassin – on les appelait ainsi à l'époque. Elle a posé le principe des redevances, un système *sui generis* à l'époque.

Comme son titre l'indique, cette loi était très axée sur les aspects qualitatifs : la lutte contre les pollutions, surtout les pollutions ponctuelles. Il s'agissait de dresser un inventaire des pollutions des cours d'eau, de réglementer les rejets. La loi contient également quelques éléments sur les pollutions diffuses. Cette loi pose, en fait, les bases de la protection des captages telle qu'elle existe encore aujourd'hui, en définissant les différents périmètres de protection.

Elle comportait aussi quelques aspects quantitatifs qui ne sont pas passés à la postérité, notamment l'instauration de zones spéciales d'aménagement des eaux. L'objectif était d'arrêter des plans de répartition des ressources. Il est donc intéressant de voir qu'à cette époque déjà on s'était posé cette question, mais ce n'est pas l'aspect le plus prégnant de cette loi. Cette loi de 1964 a jeté les bases importantes de la gouvernance et de la politique de l'eau.

Le premier intervenant de cette session va partir de ce point et essayer d'identifier quelles étaient les principales lacunes de la loi de 1964 qui avaient motivé une nouvelle loi sur l'eau au début des années 1990. Patrick Laigneau va nous proposer tout un parcours de près de trente ans, entre 1964 et 1992, pour nous permettre de bien comprendre la genèse de la loi sur l'eau. Il est hydrologue, anthropologue, docteur en sciences de l'environnement et actuellement consultant et chercheur indépendant en gestion concertée de l'eau. Il a une longue expérience du sujet qui nous intéresse, puisqu'il a exercé pendant cinq ans à l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et dix-huit ans au Brésil sur des questions relatives à l'eau et sur la politique de l'eau.

## Patrick Laigneau

Voilà une dizaine d'années, j'ai rédigé une thèse sous la direction de Bernard Barraqué sur l'histoire de la politique de l'eau en France. Je suis trop jeune pour avoir vécu en direct ces événements passés, mais très heureux de partici-

per aujourd'hui à ce webinaire avec des acteurs importants de cette époque.

Pour parler de ce qui s'était passé en France entre 1964 et 1992 et essayer de vous faire comprendre pourquoi, à ce moment-là, une nouvelle loi sur l'eau était ressentie comme nécessaire, je vais découper la présentation en cinq périodes chronologiques, qui correspondent aux cinq programmes d'intervention successifs des agences financières de bassin.

L'histoire commence en 1964. Mme Rocard l'a dit : la loi de 1964 ciblait surtout des problèmes ponctuels d'usage de l'eau et de pollutions ponctuelles, dans un contexte de fort développement économique. Il s'agissait de permettre la pérennité des usages de l'eau, que ce soit pour les habitants des grandes villes, avec leur alimentation en eau potable, ou pour les industries, dans une période de forte croissance.

Pour leur premier programme d'intervention couvrant la période 1969-1972, les agences avaient, chacune, répondu dans leurs grands bassins aux problèmes prioritaires en termes d'investissement. Pour lutter contre la pollution, il s'agissait surtout de construire des stations d'épuration urbaines et, un peu, des stations d'épuration industrielles, même si les technologies de traitement étaient moins avancées dans le domaine des eaux polluées par l'industrie que dans celui des eaux urbaines domestiques. En matière de gestion de la ressource, les investissements concernaient par exemple la construction de barrages-ré-

servoirs, notamment dans le bassin de la Seine, et des interconnexions de réseaux, pour donner plus de sécurité à l'alimentation en eau potable des habitants.

Un point important des redevances, qui alimentaient le programme d'intervention, est qu'elles étaient destinées à la fois à financer des investissements et à inciter, par leur valeur, à un changement de comportement des usagers. Les premières redevances pour prélèvement avaient ainsi des zonages avec des valeurs très différentes d'un endroit à l'autre : il s'agissait d'économiser la ressource là où elle manquait. Par exemple, les redevances dans le bassin Seine-Normandie étaient plus importantes pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles. Cette mesure permettait d'inciter les industries, dont beaucoup utilisaient les eaux souterraines, à migrer vers des captations d'eaux superficielles, pour préserver les nappes à des fins d'usages plus nobles comme l'alimentation en eau potable. Il y avait donc une complémentarité entre le financement d'investissements et la vocation incitative des redevances.

Dans ces premiers programmes d'intervention, il existait également une complémentarité très claire entre l'incitation financière, par le biais des redevances, et l'aspect réglementaire. Le meilleur exemple en sont les contrats de branche conclus à cette époque. Ces contrats permettaient à certains pollueurs industriels, les plus importants, d'avoir une partie de leurs redevances payée par l'État. En échange, ils s'engageaient à se mettre aux normes réglementaires selon un calendrier contraignant.

C'est pendant cette première période qu'a été créé le ministère de l'Environnement, en 1971. Il faut se rappeler qu'au moment où la loi sur l'eau de 1964 avait été votée, il n'existait pas de ministère dédié à l'environnement et que ce concept même d'environnement n'était pas encore tout à fait présent dans la société. La loi ciblait davantage la satisfaction des usages de l'eau que la protection des écosystèmes aquatiques.

La deuxième période correspond aux seconds programmes des agences de l'eau, entre 1972-1973 (selon les agences) et 1976. Ils ont surtout permis la consolidation et l'approfondissement de l'action des agences. Les pollutions toxiques commençaient à être prises en compte, tant via des redevances que via des aides aux investissements pour les industries les plus polluantes. Un événement illustre la montée en puissance de l'environnement : la loi sur la protection de l'environnement de 1976. Elle n'a pas eu d'impact immédiat sur les agences, mais montre que le contexte changeait.

Les troisièmes programmes d'intervention des agences (1976-1981) ont introduit une grosse nouveauté, apparemment technique, dans le fonctionnement du système des redevances. Les redevances pour pollution urbaine qui, jusque-là, étaient votées et payées par les communes, ont commencé à être payées par les consommateurs domestiques dans leur facture d'eau. Dès lors, on constate une augmentation plus rapide de ces redevances. Dans le même temps, les communes ont commencé à recevoir des primes pour épuration,

non seulement pour pouvoir investir dans le traitement des eaux usées mais aussi pour faire mieux fonctionner leurs stations.

Un événement important pour les agences est intervenu durant cette période : un rapport d'évaluation de l'inspection des finances, en 1977. Ce rapport avait été réalisé par Michel Rocard, qui faisait partie de ce corps d'inspection, en plus d'être un homme politique au PSU. Michel Rocard raconte dans ses mémoires, peut-être en caricaturant un peu, que ce rapport avait été commandé par l'inspection des finances en vue de supprimer les agences au motif qu'elles ne correspondaient pas vraiment à l'orthodoxie du ministère des Finances à l'époque. Selon cette orthodoxie, les redevances des agences auraient dû être prélevés par le système des impôts et votés par le parlement et non par les comités de bassin, où siégeaient des représentants des usagers, de l'État et des collectivités.

Contrairement à ce que pensait le ministère des Finances, Michel Rocard s'est aperçu à l'époque que le système était redoutablement efficace : il tirait justement son efficacité d'un mode de fonctionnement très original dans l'administration française. Il consistait à donner aux usagers eux-mêmes, c'est-à-dire aux acteurs concernés, une place centrale dans la conception et la modification de ce système et dans la marge d'ajustement aux contextes locaux. M. Rocard avait à l'époque qualifié ce système d'« autogestionnaire ». Plus tard, quand il écrivait ses mémoires, sa

réflexion consistait à dire : « Si l'on avait à l'époque connu les théories des biens communs avec Elinor Ostrom, qui venait d'avoir le prix Nobel d'économie, en 2009, on aurait pu dénommer ce système comme un système de gestion de l'eau en bien commun. »

Les quatrièmes programmes des agences (1982-1986) ont introduit une autre nouveauté dans le système des agences : le financement des réseaux d'égouts, notamment grâce à un coefficient qu'on appelait le « coefficient de collecte », qui s'était greffé sur la redevance pour pollution domestique. Cette évolution montre que les agences ont progressivement donné plus d'importance au fait d'avoir de l'argent pour financer les investissements nécessaires qu'à l'aspect incitatif des redevances. L'histoire est évidemment plus compliquée, mais on est toujours obligé de simplifier un peu...

Pendant cette période des quatrièmes programmes, une nouveauté institutionnelle importante intervenait en France : les lois de décentralisation. Pour les agences, cela s'était traduit par l'introduction dans les comités de bassin de représentants des Conseils régionaux et des Conseils économiques et sociaux régionaux. Ces changements dans la composition des comités de bassin et des conseils d'administration ont conduit le gouvernement à interroger le Conseil constitutionnel sur la modification de la loi. Celui-ci a déclaré que les redevances des agences devraient être considérées comme des impositions de toute nature, bien qu'elles aient été

créées en 1964 dans l'esprit de redevances pour service rendu. Tous les impôts devant être votés chaque année par le parlement, la menace d'inconstitutionnalité commençait à peser sur les redevances des agences de l'eau.

Cette période correspondait aussi à une politique de rigueur budgétaire en France à partir de 1983, ce qui avait conduit à des blocages par le gouvernement des valeurs de redevances proposées par les agences et votées par les comités de bassin. Un certain besoin de rattraper le retard s'était ainsi fait sentir à la fin des années 1980, tant en matière d'investissements que d'innovations. Les agences étaient un peu pénalisées dans leur élan, d'après ce que m'ont rapporté les différents acteurs de l'époque dans des entretiens.

Enfin, des accidents industriels avaient eu lieu à la fin de ces quatrièmes programmes : l'accident nucléaire à Tchernobyl en 1986, la pollution chimique du Rhin la même année à l'usine Sandoz. L'environnement se trouvait ainsi à la une des médias.

Les cinquièmes programmes d'intervention des agences ont commencé en 1987 et se sont terminés en 1991. Les agences ont commencé à prendre en compte les milieux naturels dans leurs interventions, à travers des questions d'entretien des rivières par exemple. En 1989, il y avait eu une percée significative des partis écologistes, qui correspondait à une préoccupation de plus en plus présente dans la société française. En 1989 et en 1990, des sécheresses importantes ont mis en

exergue, tant dans l'opinion publique qu'auprès des politiques, l'importance d'une bonne gestion des ressources en eau.

À la même époque, avec Michel Rocard comme Premier Ministre et sous l'impulsion de Brice Lalonde, son ministre de l'Environnement entre 1988 et 1992, avait été conçu un plan de renforcement du ministère de l'Environnement, que l'on a appelé le « plan vert » puis le « plan national pour l'environnement ». Il aboutissait notamment à la création de directions régionales de l'environnement, les DIREN, alors que le ministère ne disposait pas de services déconcentrés en propre auparavant, et également de l'Ademe et de l'IFEN (Institut Français de l'Environnement). C'est dans ce cadre de ce changement de dimension du ministère et de la prise en compte des questions d'environnement en France qu'a été proposée la loi sur l'eau de 1992.

En conclusion, les motivations de l'élaboration de la loi sur l'eau de 1992 consistaient à répondre à quatre types d'objectifs.

Il fallait adapter la loi de 1964 aux deux grands changements de la société française : la montée en puissance de l'environnement et la décentralisation.

Il fallait aussi résoudre un certain nombre d'insuffisances de la politique de l'eau. Ainsi, la police de l'eau était trop dispersée avec des moyens insuffisants : la protection des captages n'apportait pas les résultats attendus, la protection des eaux souterraines pré-

sentait des déficits, la gestion prévisionnelle des usages de l'eau était absente. On pouvait prendre des arrêtés de restriction quand un problème se posait, mais il était difficile de rassembler les utilisateurs d'eau pour définir de façon préventive de quelle façon cette eau serait utilisée. C'est notamment ce qui aboutira aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les SAGE.

Des pollutions par temps de forte pluie commençaient à poser des problèmes importants, qui n'avaient pas été identifiés en 1964. Des pollutions diffuses étaient constatées. C'était notamment le cas des pollutions d'origine agricole provenant de l'utilisation massive d'engrais et de déjections animales, et non plus seulement des pollutions ponctuelles comme en 1964. Cela posait la question de savoir comment maîtriser ces pollutions diffuses, qui commençaient à avoir un impact sur le littoral breton avec la prolifération d'algues vertes, à cause de phénomènes d'eutrophisation.

Enfin, il y avait le problème de savoir comment rendre constitutionnelles les redevances. Il s'agissait de consolider et d'approfondir le système mis en place en 1964, que l'on peut aujourd'hui qualifier de « gestion en bien commun ». Tous les acteurs étaient d'accord sur le fait que l'efficacité de ce système tenait précisément à son originalité. Il fallait donc absolument préserver cette originalité. Pour préserver ce système, le gouvernement comme les présidents de comités de bassin avaient, à l'époque, préféré réformer la réglementation et la planification, plutôt que de toucher aux rede-

vances, de peur qu'en mettant à plat ce système on ne le mette finalement en péril.

La loi sur l'eau a donc apporté un second souffle à la politique de l'eau. Avec les prochaines interventions, nous allons avoir l'occasion de voir comment ce second souffle s'est appliqué en France dans les années suivantes.

### Sandrine Rocard

Merci beaucoup pour ce panorama historique depuis 1964. Nous allons maintenant nous pencher sur la façon dont les bassins avaient contribué à l'élaboration de la loi sur l'eau de 1992, avec Nicolas Chantepy. On vient d'organiser des Assises de l'eau en 2019. Un même type de concertation s'était aussi tenu, sous ce même nom, trente ans plus tôt, en 1989-1990. Elles partaient d'abord de l'échelon des bassins en 1990, avec des Assises locales de l'eau. Puis elles se tenaient au niveau national en 1991. Il est intéressant de voir dans quel ordre cela s'était déroulé. Elles étaient nées de la volonté du gouvernement de s'appuyer sur une très large concertation pour redéfinir la politique de l'eau.

C'était l'ambition affichée. « Redéfinir la politique de l'eau », c'était les termes de la déclaration du gouvernement sur la politique de l'eau au Sénat en juin 1990. Les attentes du gouvernement vis-à-vis de ces Assises locales étaient très fortes : toujours selon cette déclaration, il s'agissait de « réunir un ensemble cohérent d'initiatives et de propositions à l'échelon des bassins et des sous-bassins ». Nous allons faire un retour sur ces

travaux en prenant l'exemple des bassins Rhône-Méditerranée et Corse, en essayant de voir comment les Assises de l'eau de 1990 ont nourri le contenu de la loi de 1992.

C'est Nicolas Chantepy, directeur général adjoint de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse depuis près de sept ans, après une longue carrière au sein de cette agence depuis 1986, qui va nous présenter ce sujet. Très vite, il avait été chargé de préparer le sixième programme de l'agence : à ce titre, il avait préparé les Assises locales de l'eau. Il s'était retrouvé au cœur des réflexions de ce qui allait devenir la loi sur l'eau de 1992.

### Nicolas Chantepy

Contrairement à Patrick Laigneau, qui n'a pas connu cette période, j'ai le privilège de l'âge. Je l'ai donc connue. Pour préparer cette intervention, je me suis replongé dans des documents un peu anciens, de sorte que cette présentation sera à la fois un mélange de souvenirs vécus et d'éléments d'appui plus historiques, notamment à travers les procès-verbaux des comités de bassin et des séances qui avaient marqué cette période.

Pour poser le contexte général du bassin, à l'époque, il n'existait qu'un seul bassin : Rhône-Méditerranée-Corse. Le comité de bassin de Corse n'a en effet été créé qu'en 2000 par la loi sur l'organisation territoriale de la Corse. L'organisation de ces Assises locales s'est donc fait à l'échelle de ce bassin Rhône Méditerranée Corse. Dans ce bas-

sin, nous avons déjà les ferments d'une évolution des enjeux et des besoins de la politique de l'eau étaient bien présents. Nous sentions que ça commençait à bouillonner, plus de vingt ans après la loi de 1964. Déjà, sur le plan financier, quelques interventions montrent les problèmes affrontés à l'époque, ce qui fait d'ailleurs écho à ce que nous pouvons percevoir actuellement, à savoir qu'il y avait un contexte de forte contrainte financière de la politique de l'eau.

Philippe Lamour, qui avait été pendant six ans président du comité de bassin et qui venait de céder la main mais qui y siégeait encore comme président d'honneur, disait en réponse au commissaire du gouvernement : « Vous ne pouvez pas nous enfermer plus longtemps dans cette contradiction qui consiste à constater que les agences de bassin, quoiqu'elles fassent un effort méritoire, ne vont pas aussi loin qu'il serait nécessaire pour répondre aux exigences de la salubrité publique et en même temps leur interdire de se donner à elles-mêmes les moyens de le faire, non pas de leur refuser des moyens extérieurs, mais de leur interdire de se les donner à elles-mêmes. »

Au moment où se lançait la préparation du sixième programme, il y avait ce besoin de desserrer un peu les contraintes financières. Pour l'agence, c'était aussi une époque de forte effervescence conceptuelle, notamment impulsée par Pierre Balland, à l'époque ingénieur en chef du GREF. Chef du service des études depuis 1988, il était un geyser permanent de concepts et d'idées novatrices. Il avait

une grande capacité à nouer des liens avec des universitaires et d'autres interlocuteurs. Alors même que nous étions historiquement très marqués par l'objectif principal assigné par la loi de 1964, la lutte contre les pollutions ponctuelles, il semait plein de germes qui allaient engendrer des plantes, avec l'émergence de concepts nouveaux à l'époque : la restauration physique des milieux, le respect des dynamiques fluviales, la reconstitution d'espaces de liberté autour des fleuves et des rivières, la gestion globale de l'eau et des milieux aquatiques. C'est un peu ce laboratoire qui nous donnait des outils intellectuels.

J'ai aussi retrouvé dans des comptes rendus de comités de bassin la musique de fond relative aux phénomènes de sécheresse, comme l'illustre le débat au Comité de bassin en 1989 avec Monique Coulais, alors représentante des associations de protection de la nature rassemblées dans la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, la Frapna. Elle disait au sujet de la sécheresse : « La météo y contribue mais il s'agit aussi d'un phénomène qui pourrait être un premier signe d'une dérive climatique dont les activités humaines sont à l'origine. » Elle concluait en déclarant : « Si on n'améliore pas considérablement la gestion des ressources en eau, c'est l'avenir de l'homme qui est menacé. »

Le président de l'époque, Philippe Lamour, lui avait répondu en disant : « À ce sujet, tout le monde semble souhaiter que l'on multiplie les actions positives pour augmenter les ressources en eau. Peut-être faudrait-il ne pas tenter

de s'opposer aux ouvrages qui mobilise la disponibilité de ces ressources. » Il lui semblait en effet difficile de vouloir à la fois de l'eau pour l'avenir et de critiquer les ouvrages qui permettent de disposer de celle-ci dans le présent. Ce débat me semble profondément d'actualité.

Voilà ce qu'il en était pour le panorama général. Il y avait donc un bouillonnement intellectuel à l'agence. À contrario, le Comité de bassin restait une assemblée de mâles blancs âgés, conservateurs. En entrant au comité de bassin en 1989, j'avais été très surpris : il y avait une seule femme, Monique Coulais. La teneur des débats était donc un peu particulière.

Ce qui avait lancé la dynamique de la préparation des Assises et de la loi, c'est la circulaire du 1er février 1990 de Brice Lalonde, alors secrétaire d'État chargé de l'environnement, auprès du Premier Ministre. Dans cette circulaire, il prévoyait des groupes de travail thématiques nationaux et annonçait la volonté de préparer des dossiers qualifiés d'« Eau 2000 » pour préciser les orientations et les objectifs à atteindre. Ils devaient comporter un document d'orientation nationale et un document particulier pour chaque bassin, avec la demande formulée auprès de chaque bassin d'organiser des Assises locales de l'eau, qui devaient être suivies d'Assises nationales.

Pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, cette élaboration du document « Eau 2000 » s'était appuyée sur un travail à un échelon local, notamment avec

des réunions des commissions géographiques, ainsi qu'au niveau du bassin. Ce travail s'était engagé dès février 1990, avec la mise en place d'un comité d'organisation, sous l'égide du préfet de bassin, préfet de la région Rhône-Alpes. Ce comité réunissait principalement des membres du Comité de bassin et du conseil d'administration de l'agence, ainsi que les préfets. Cette instance ne s'était pas réunie souvent. Dès l'origine, cette démarche était bien articulée avec les réflexions que conduisait à l'époque l'agence sur la préparation de son futur sixième programme, comme c'était le cas pour toutes les agences.

Ce travail avait abouti à la tenue d'Assises locales de l'eau, le 18 septembre, à Lyon. En pratique, le comité technique était réduit. Nous n'étions pas nombreux, deux pour tout dire : Jean-Baptiste Le Hy, un ingénieur du GREF, qui était à la délégation de bassin, et moi-même, chargé de mission pour le programme à l'agence de l'eau. Tous les deux, nous avions un peu été les chevilles ouvrières de la constitution du programme. En toute modestie, on avait un peu l'impression d'être au centre de l'histoire. Mais j'avais aussi un peu l'impression d'être comme le héros de Stendhal, Fabrice del Dongo, qui participe à la bataille de Waterloo sans vraiment savoir où il est ni quel rôle il joue... C'est un peu ce sentiment d'être dans quelque chose et en même temps de ne pas savoir où les choses se décident.

Les Assises locales s'étaient tenues le 18 septembre 1990. Je me souviens, parce que cela m'avait marqué, que le

programme devait concilier l'ancien et le nouveau monde. Parmi les intervenants, il fallait faire parler à la fois ceux qui étaient porteurs d'éléments novateurs susceptibles d'apporter des briques constructives sur le plan national et, en même temps, ceux qui représentaient l'existant et un peu l'ancien. Je me souviens ainsi que le programme avait commencé par une intervention de l'ingénieur général de bassin de l'agriculture, puisqu'il fallait faire parler le représentant du ministère de l'Agriculture. Il avait pris trois fois le temps qui lui était imparti. Il avait fait une intervention binaire pour parler de l'eau utile, celle qui était dans les canaux et qui servait à l'irrigation, et de l'eau nuisible, c'est-à-dire l'eau dans toutes les autres situations... Ce n'était donc pas vraiment dans l'air du temps.

Globalement, ça s'était néanmoins plutôt bien passé. Le lieu était sympathique : l'université Lyon II, au bord du Rhône, précisément l'université où avait étudié le président du conseil d'administration de l'époque, Robert Fidenti. Il en avait été charmé. Globalement, cela avait donc été une bonne opération.

Nous avons constitué un document «Eau 2000», qui avait été présenté en Comité de bassin le 29 novembre 1990. Il était construit autour d'une idée force : promouvoir une approche globale des problèmes de l'eau en englobant tous les éléments de l'hydrosystème et en rassemblant tous les acteurs de l'eau, avec cinq rubriques : mieux connaître ; mieux financer ; réhabiliter les outils réglementaires ;

se doter de structures de concertation ; renforcer la formation et la documentation.

On y retrouvait donc ce qui apparaît un peu aujourd'hui comme une évidence, y compris quand on a connu la loi de 1992, les directives communautaires et les lois suivantes, tout ce qui s'est passé depuis : la définition d'objectifs et d'un certain nombre d'actions prioritaires en matière de gestion de la ressource, de lutte contre la pollution et de reconquête des milieux aquatiques. Avec ce document, on sortait très clairement de la simple lutte contre la pollution pour englober la gestion de l'eau dans sa globalité. C'était le message principal que transmettait ce document «Eau 2000» aux membres du Comité de bassin.

Pour finir, en parallèle de ce document «Eau 2000», nous avons eu une séance exceptionnelle du Comité de bassin, le 6 novembre 1990, juste avant l'adoption du document. Cette séance était consacrée, à la demande du gouvernement, au sujet du projet de loi sur l'eau. Une présentation du projet de loi sur l'eau avait donc eu lieu.

Claude Truchot, du ministère, était venu l'exposer, avec des grandes orientations : il est nécessaire de protéger les écosystèmes aquatiques ; la ressource en eau doit être considérée dans son ensemble ; la gestion de l'eau ne peut avoir lieu que dans le cadre de bassins hydrographiques. Une intervention plus importante des pouvoirs publics était souhaitée, dans le cadre des intérêts communs.

Au moment de cette discussion, il y avait encore un titre 4 sur les institutions de bassin, qui traitait du rôle et du fonctionnement des agences et des comités de bassin. Mais ces dispositions ne se sont pas retrouvées *in fine* dans la loi votée par le Parlement. À l'époque, compte tenu du problème de la constitutionnalité du système des redevances, il ne fallait en effet pas trop évoquer ce sujet avant qu'on n'ait réussi à régler ce problème juridique.

Voilà pour ce qui est de la contribution du bassin. Il y avait évidemment eu le même genre de travail dans chaque bassin métropolitain, pour parvenir à nourrir ce qui s'était ensuite trouvé dans les Assises nationales de l'eau, qui avaient eu lieu au début de l'année 1991.

### Sandrine Rocard

Merci beaucoup, Nicolas. Tu as bien mis en évidence la préoccupation de l'époque, qui était de faire s'exprimer les acteurs de terrain, que ce soit en amont, avant l'élaboration du projet de loi, ou au moment où le projet de loi est sorti. C'était une façon de réaffirmer l'ancrage local, territorial de la gestion de l'eau, qui s'est par la suite traduit dans certains apports de la loi sur l'eau de 1992.

C'est ce que nous allons voir avec la troisième et dernière intervention de cette première session, qui est intitulée «Les enjeux techniques de la politique de l'eau dans les travaux parlementaires». C'est Jean-Luc Laurent qui va intervenir. Il a eu une très longue carrière au service de l'État, au ministère de l'Environnement en particulier. Il a notamment été

directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse entre 1985 et 1992. Il apportait un avis d'expert du domaine de l'eau au ministre Brice Lalonde lors de la préparation de cette loi de 1992, au cours du débat parlementaire. Ensuite, il fut directeur de l'eau au ministère entre 1992 et 1996.

Il va donc nous livrer un témoignage de l'intérieur sur les enjeux de l'élaboration de cette loi de 1992, plutôt sur le plan politique, celui de l'entourage du ministre et des grands élus qu'étaient les présidents des Comités de bassin. Ce sera l'occasion de détailler les principales avancées de la loi de 1992, qui ont été esquissées par Nicolas Chantepy et Patrick Laigneau.

### Jean-Luc Laurent

Avant le moment du vote de la loi, j'étais directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse. L'incendie de l'entrepôt pharmaceutique de Sandoz, près de Bâle, avait provoqué une catastrophe écologique pour le fleuve. Cet incendie avait eu lieu dans la nuit du 31 octobre au 1er novembre 1986. L'eau utilisée massivement par les pompiers pour lutter contre le feu avait rejeté des produits toxiques dans le Rhin, engendrant des morts massives de poissons. On avait même parlé de «Tchernobâle».

Dans le bassin, le long du Rhin plus généralement, ce fut un choc. Ce choc s'était transformé en mobilisation. La mobilisation avait été telle que même la direction du budget avait accepté que l'agence de l'eau accroisse fortement ses redevances, alors qu'il n'était pas clair qu'on

était sorti du blocage général du niveau des redevances. Le Comité de bassin, présidé par Pierre Messmer, ancien Premier Ministre de Georges Pompidou en 1972-1974, avait voté un programme exceptionnel pour contribuer à la restauration du bassin du Rhin.

Le ministère m'avait demandé de prendre en main le volet technique français d'un plan international de restauration du bassin et d'être l'interlocuteur technique des autres pays riverains. Brice Lalonde était alors l'expert personnel du ministre de l'époque, Alain Carignon. C'est dans ce cadre que nous avons la première fois travaillé ensemble. C'est sans doute ce qui explique qu'il m'ait demandé, alors que j'étais directeur de l'agence à Metz, de l'aider pour les débats parlementaires portant sur le projet qui allait devenir la loi de janvier 1992.

On connaît l'intérêt du Premier ministre, Michel Rocard, pour la politique de l'eau. Il avait demandé au nouveau ministre, Brice Lalonde depuis 1988, de modifier la législation. Pour préparer cela, le service de l'eau, au sein de la Direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques, dirigé par Claude Gleizes, avait proposé au ministre de lancer des Assises dans chaque bassin. Pour Rhin-Meuse, je me souviens du débat final à Vittel, qui réunissait toutes les parties prenantes : les associations industrielles, très vivantes dans le bassin, pour des raisons historiques de développement économique ; des universitaires, provenant notamment de l'institut écologique de Metz ; les associations de protection de l'environnement ; les pêcheurs ; les élus.

J'en retiens la volonté d'avancer ensemble, de consacrer plus de moyens, d'attaquer toutes les composantes de la politique de l'eau : pas uniquement l'eau municipale mais aussi la morphologie des cours d'eau et l'impact des aménagements. Il était évident que les esprits, dans le bassin, étaient préparés et prêts à une évolution des règles du jeu et des ambitions pour l'eau.

Dans la future loi, fallait-il aborder la question des agences de l'eau ? Chaque année, le ministère de l'Environnement réunissait les présidents des Comités de bassin pour aborder les orientations avec ces grands élus. Je me souviens d'une de ces réunions où les présidents, notamment Robert Galley, à l'époque trésorier du RPR et président du Comité de bassin Seine-Normandie, et Pierre Messmer, ancien Premier ministre et président du Comité de bassin Rhin-Meuse, avaient pu discuter directement avec le ministre. Messmer avait fait part de sa méfiance historique, venue du temps où il était Premier ministre, vis-à-vis de la direction du Budget. En conclusion, les agences seraient mobilisées fortement. En revanche, leur régime législatif ne serait pas modifié par la loi à venir. Pour moi, c'est une façon franche et directe d'aborder le sujet, par la création d'un climat de confiance entre le ministre et les hommes politiques, bien qu'ils ne soient pas du même bord politique.

La sécheresse de 1989 avait également préparé les esprits. En 1990, des événements nationaux se multipliaient. En 1991, avaient lieu les Assises nationales de l'eau.



Si nous remontons trente ans en arrière, à la loi de 1964, à l'orée des années 1960, la dégradation de la qualité de l'eau était devenue une réalité, observable en côtoyant des rivières françaises. À cette époque, les usines et les villes étaient rendues responsables de la pollution de l'eau. La pollution agricole commençait à se manifester mais elle n'était pas mise en évidence. Comme elle était de nature diffuse, ses effets, difficiles à repérer, étaient donc plutôt ignorés des décideurs et du grand public.

Dans ce contexte, afin de réduire la pollution des eaux engendrée par l'activité industrielle et urbaine, la loi-cadre de 1964 a créé les agences financières de bassin, appelées depuis « agences de l'eau ». Cette loi-cadre avait été très importante. Elle avait reconnu la nécessité d'un contrôle plus systématique de la pollution, notamment par le biais de mesures de la qualité de l'eau en rivière, qui permettaient de mettre en évidence auprès de certains pollueurs l'effet de leurs rejets. Avec les fonds désormais mobilisables via les redevances, les agences avaient pu aider techniquement et financièrement les industriels et les collectivités à financer des stations d'épuration et, un peu plus tard, des réseaux de collecte.

Une partie de la pollution avait ainsi été éliminée. Malgré l'augmentation de la production industrielle, très rapide à l'époque, les pollutions ponctuelles avaient globalement régressé. L'aspect visuel des cours d'eau s'était amélioré, sans qu'ils retrouvent pour autant leur état passé.

Au cours des années 1980, cela avait néanmoins été reconnu comme insuffisant. Le constat s'imposait que les normes juridiques de vigilance existantes et les politiques publiques n'étaient pas à la hauteur. Quel était le diagnostic partagé avant le débat parlementaire ? Je rappellerai quelques éléments. Pour reconnaître le milieu aquatique comme un écosystème, il fallait compléter une approche traditionnelle, de nature quantitative et qualitative. La loi sur la protection de la nature de 1976 avait posé des bases importantes. Mais le milieu aquatique présente des spécificités, notamment l'importance de la morphologie des cours d'eau. Au-delà de l'eau, cela exige une évolution culturelle pour faire reconnaître aux services de l'État et aux aménageurs l'importance de respecter les cours d'eau en tant que patrimoine naturel.

Je me souviens d'un maire qui était tout fier de montrer au directeur de l'agence de l'eau ses aménagements de cours d'eau. Il avait fait poser des blocs de granite bien propres le long du cours d'eau. Il m'avait fallu des trésors de diplomatie et de calme, ce qui ne me caractérise pas d'habitude, pour lui faire comprendre qu'il fallait laisser vivre le cours d'eau.

À cette époque, les chercheurs commençaient à dénoncer l'impact des recalibrages de cours d'eau : la perte d'habitats et de frayères, l'inefficacité reconnue de la police de l'eau issue de la loi de 1964. Avant la loi de 1992, l'essentiel des procès-verbaux pour atteinte à la qualité de l'eau, étaient le fait des gardes-pêche, actuellement

intégrés dans la garderie de l'Office français de la biodiversité. Je souhaite d'ailleurs leur rendre hommage ! Les services de l'État chargés de l'eau travaillaient en silo. Ils étaient plus préoccupés d'aménagement que de protection. Pour la grande majorité d'entre eux, ils étaient peu sensibilisés à la question des écosystèmes.

Il fallait donc construire un nouveau cadre juridique et assurer une animation des services, pour les « évangéliser ». Il fallait mettre en valeur une des préoccupations des usagers et des maires en matière de planification de l'eau, avec des modalités de clarification et de transparence. Il y avait le besoin d'une planification qui soit adaptée aux bassins versants. À ce stade, le ministère pensait à une approche à l'échelon des bassins hydrographiques. En revanche, les Assises avaient montré l'appétit des comités de bassin pour s'impliquer eux aussi.

La loi promulguée en 1992 répond à ce diagnostic. Elle pose des principes de fond : le caractère patrimonial de l'eau ; l'impératif d'une gestion équilibrée entre les différents usages ; la nécessité d'une gestion globale de l'eau ; l'objectif de la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides ; la valorisation de l'eau comme ressource économique ; la création d'une police de l'eau plus efficace, y compris pour les aménagements (le terme figure explicitement dans la loi) ; la priorité donnée à l'alimentation en eau potable des populations ; l'intérêt d'une planification à plusieurs niveaux.

Nous allons examiner en détail quelques-uns de ces points.

Pour ce qui est de l'ajout d'une dimension planificatrice, il paraît utile de rappeler que le texte du projet déposé par le gouvernement introduisait uniquement la notion de schéma d'aménagement des eaux. C'est au cours du débat, par une initiative parlementaire, que le principe de schémas directeurs de planification à l'échelon du bassin, avaient été introduits, ce qui a donné naissance aux SDAGE. Une fois la loi promulguée, se posait la question de l'articulation de ces deux niveaux. Mais cette innovation a vraiment été très riche.

L'importance des écosystèmes aquatiques, donc celle de la morphologie des cours d'eau et de l'impact des aménagements, affirmée dans la loi de 1992, a donné à l'État les moyens de mettre en place une véritable police de l'eau, en instaurant un régime complet de déclaration et d'autorisation. Mais, au-delà du régime juridique, il fallait aussi animer les services.

Les sujets relatifs à la tarification de l'eau étaient abordés beaucoup plus timidement.

Je souligne que je n'étais pas seul à aider Brice Lalonde. Deux collaborateurs du service de l'eau, Jean-Loïc Nicolazo, spécialiste des agences, et Philippe Jeanson, sous-directeur, juriste et spécialiste du droit de l'eau, étaient, avec moi, derrière le ministre. Ils lui préparaient eux aussi des fiches, au fur et à mesure du débat.

Cette loi avait prévu de très nombreux décrets d'application. Je suis fier de souligner que, peu d'années après le vote, ils avaient tous été publiés. Nommé directeur de l'eau en Conseil des ministres six mois après la promulgation de la loi, j'avais eu à cœur, avec l'équipe, de les présenter à la section des travaux publics du Conseil d'État. À plusieurs reprises, j'étais même allé voir la présidente de la section, Nicole Questiaux, une ancienne ministre, pour lui poser des questions sur la façon d'aborder les volets juridiques de certains sujets. Ainsi, nous ne nous contentions pas de choisir le point de vue des experts du ministère et, si nous étions du même avis en matière d'approche juridique que Nicole Questiaux, cela passait mieux lors de l'examen des textes par la section.

Comment le ministre avait-il obtenu un vote à l'unanimité ? Il va vous faire part de son analyse mais je vais vous faire partager mon expérience. Il avait passé énormément de temps à écouter les différents groupes parlementaires, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition. Je me souviens notamment de nombreux déjeuners de travail qu'il avait organisés. Lors d'une conférence annuelle de présidents, il avait fait la paix avec les grands élus que sont les présidents des Comités de bassin. J'avais personnellement vu Robert Galley parcourir les travées de l'Assemblée nationale pour faire voter ses collègues et amis politiques avec cette expression : « Celle-là, au moins, on va la voter ! » Le ministre avait donc consacré beaucoup de temps et d'énergie à la phase préparatoire avant le passage au débat parlementaire lui-même.

En guise de conclusion, la loi de 1992, dite « loi sur l'eau », a formalisé la volonté de mener une politique publique de gestion responsable. L'eau est ainsi reconnue en tant que patrimoine commun de la nation. La loi a instauré un nouveau système de planification globale : les schémas directeurs dans les grands bassins hydrographiques, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans les sous-bassins. Un peu plus tard, l'Union européenne allait s'inscrire dans cette dynamique en proposant une harmonisation de la gestion de l'eau dans les États-membres : la directive-cadre sur l'eau, adoptée le 23 octobre 2000.

### Sandrine Rocard

Merci beaucoup pour cette intervention. Le moment du débat à partir des questions qui ont été posées dans le chat est arrivé, bien que nous ne soyons pas encore submergés de questions ! Nous avons une interrogation par rapport à la loi de 1964. Mais je pense que les intervenants et moi-même avons largement abordé la question. Pour alimenter le débat, j'aurais une question pour Jean-Luc Laurent. Vous avez les uns et les autres un peu parlé du rendez-vous manqué de la loi de 1992 sur le sujet des redevances, sur le fait qu'on n'avait pas voulu l'aborder, ce qui a été fait plus tard, lors de la loi de 2006.

Dans cette loi de 1992, y avait-il d'autres points que l'on avait pareillement laissé de côté ? Vous avez rappelé que Brice Lalonde avait obtenu un vote à l'unanimité sur cette loi. C'est extrêmement rare. On peut donc penser que des concessions avaient pu être faites par

rapport à certaines ambitions du gouvernement de l'époque, ou que certaines idées, qui étaient dans le projet de loi initial, avaient été abandonnées au fil du débat parlementaire. Avez-vous un éclairage sur cette question ?

### Jean-Luc Laurent

Si j'excepte le sujet des redevances, qui n'avait quasiment pas été abordé lors du débat parlementaire, je n'ai pas souvenir de renoncements. Une bonne ambiance régnait au sein de l'Assemblée. Je crois même que le groupe qui était le plus tendu par rapport à cette question était le groupe socialiste, parce que Jean Auroux, son animateur, était un peu méfiant à l'égard des agences de l'eau. Mais, à l'occasion d'un déjeuner, on avait fini par lui faire passer le message que c'était une mutuelle : or il était favorable aux mutuelles. Si l'on prend les grands enjeux, nous n'avons pas été amenés à sacrifier des sujets, ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat. Je le dis de mémoire, puisque c'était il y a trente ans. Je peux avoir oublié des éléments.

### Sandrine Rocard

C'était donc une belle réussite en 1992. Mme Daumas souhaite intervenir.

### Florence Daumas

Nous allons simplement poser quelques questions. Nous voudrions déjà demander à M. Laurent quelle était la position du Conseil d'État sur la nature des redevances des agences.

### Jean-Luc Laurent

Le Conseil d'État n'avait pas eu à se prononcer au moment de l'examen du pro-

jet de loi, puisque le sujet ne lui avait pas été soumis. Nous étions à un moment où le Conseil d'État passait d'une doctrine sur les contributions de toute nature à une doctrine fiscaliste. C'est aussi pour cela qu'il était prudent de ne pas agiter le chiffon rouge. On peut comparer ligne à ligne le projet de loi et la loi promulguée. On voit que le ministre avait accepté énormément d'amendements créateurs : ainsi, l'article 1er de la loi est une création de l'Assemblée nationale. Le sujet intéressant le Conseil d'État concernait un problème relativement bureaucratique. Les élus, qui, pour certains, se souvenaient encore des Assises de l'eau, étaient portés par une volonté d'aller plus loin.

### Florence Daumas

Cette session a inspiré nos internautes puisque nous avons deux nouvelles questions. Mme Gremillet vous remercie pour vos retours d'expérience. Elle demande si, aujourd'hui, les représentants des Français à l'Assemblée défendraient une gestion par bassins versants, du type des EPTB ou d'Epage, afin d'avoir des maîtrises d'ouvrage hydrographiques.

### Sandrine Rocard

La gestion par bassin versant est totalement entrée dans les mœurs depuis 1964. La loi de 1992 a encore renforcé cet aspect. Les débats parlementaires d'aujourd'hui – on l'a vu récemment avec le débat au Sénat du 25 janvier avec la secrétaire d'État – ne portent pas sur ces questions. Nous avons beaucoup de débats relatifs à la politique de l'eau, aux financements des différentes actions que l'on peut mener au sein des bas-

sins. Mais, pour ce qui est de la gestion par bassins et par sous-bassins versants, avec une responsabilité des collectivités à ce niveau, je pense que c'est entré dans la pratique des instances et dans la pratique administrative française.

### Nicolas Chantepy

La gestion par bassin est effectivement bien admise par tout le monde. Elle est bien réelle. Par rapport à la compétence pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) et l'articulation avec des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les structures de gestion de bassins versants, un décalage peut parfois avoir lieu. Cela ne remet pas en question le niveau des bassins, mais cela ne l'a pas forcément renforcé sur le plan financier. Heureusement que les structures de bassins versants étaient déjà existantes pour faire en sorte qu'elles subsistent et puissent continuer à tenir leur rôle.

### Sandrine Rocard

Nous avons aussi une question d'Éric Tardieu sur tout le travail, les progrès accomplis dans les bassins. Il demande si, au-delà de cette journée, des documents de bilan montreront l'approche par bassins, le rôle des agences de l'eau et les progrès accomplis.

Il y a de nombreux documents de cette nature.

Le « thermomètre » principal est l'état des lieux qui est réalisé dans chaque bassin tous les six ans : cet exercice montre l'état de nos ressources en eau, d'un point de

vue qualitatif et quantitatif. Il permet d'identifier les priorités sur lesquelles on doit travailler par la suite. Il est clair que de gros progrès ont été accomplis.

Pour le bassin Seine-Normandie, au cours des décennies passées, l'on s'était attaqué aux pollutions ponctuelles d'origine industrielle ou domestique, en finançant les stations d'épuration. Énormément de progrès ont été accomplis en la matière : on le voit par exemple par l'état de la Seine aujourd'hui et par les populations piscicoles que l'on y trouve. Pour autant, nous avons encore devant nous des enjeux importants relatifs aux pollutions diffuses – elles restent vraiment d'actualité – et aux questions d'hydromorphologie. Il existe bien sûr des documents qui montrent comment l'état de nos masses d'eau s'est amélioré.

### Florence Daumas

Nous avons aussi une question de Mme Watteau, qui nous demande comment la France se situe aujourd'hui sur le plan européen pour ce qui est de la gouvernance de ses financements. Quel est le pays le plus exemplaire ? Pourquoi les questions de pollution sont-elles encore aussi prégnantes ?

### Sandrine Rocard

Sur cette question de comparaison internationale, peut-être M. Laigneau a-t-il quelques pistes, puisqu'il a observé ces questions à l'étranger, notamment au Brésil.

### Patrick Laigneau

Je ne connais pas bien l'ensemble des pays européens. Mais je peux vous dire

qu'en France nous avons un système qui a de très bons fondements, dont certains s'inspirent justement, qu'il s'agisse du Brésil ou d'autres pays dans d'autres régions du monde. En même temps, ces très bons fondements arrivent peut-être à leurs limites.

Pour ce qui est de notre position sur le plan européen, je n'ai pas de réponse précise, si ce n'est que j'encourage tous ceux qui s'y intéressent à discuter avec nos partenaires européens de ces questions et de la directive-cadre, notamment pour son article 9. Pour l'instant, personne n'a le sésame qui permet de savoir comment prendre en compte les coûts complets de l'eau. La France, comme les autres pays, a, à mon sens, encore du chemin à parcourir sur ces questions.

### Florence Daumas

Nous avons une question de M. Contet : quels sont aujourd'hui les freins dans la gestion de l'eau en France, les améliorations ou les suppressions de moyens dans l'organisation des agences ?

### Sandrine Rocard

Le débat porte présentement sur la loi sur l'eau de 1992. Votre question revient à se demander si l'on a des freins à lever ou des améliorations à apporter par une nouvelle loi. L'organisation qui est en place fonctionne. Un certain nombre d'outils ont été mis en place, surtout par les lois de 1964 et de 1992 : la connaissance de nos milieux aquatiques, la planification depuis 1992, les leviers dont nous disposons depuis des décennies au sein des agences et des instances de bas-

sin pour agir. Nous avons l'intervention financière à travers les aides, la fiscalité – de rendement mais aussi incitative –, des outils contractuels, la police de l'eau. Nous avons tout un ensemble de leviers pour arriver à répondre à nos enjeux.

Peut-être y a-t-il des enjeux de simplification, du fait d'une certaine stratification, qui concerne du reste plus le plan réglementaire que législatif sur ces questions d'eau. Je pense qu'il y a des enjeux de financement puisque nous avons des objectifs environnementaux très ambitieux avec des moyens financiers qui ne sont pas forcément à la hauteur de ce que nous pourrions réaliser dans les bassins. Cela ne dépend toutefois pas d'une nouvelle loi mais plutôt des lois de finances successives. De toute façon, si le sujet est certes financier, il se passe surtout sur le terrain : nous avons besoin de projets pour répondre à nos objectifs environnementaux ambitieux. Nous avons besoin que des projets émergent sur le territoire, que tous les maîtres d'ouvrage et les acteurs de bassin soient alignés sur les priorités qui ont été fixées.

Je dirais donc que nous avons les outils en place. Nous n'avons pas actuellement de défauts majeurs d'organisation dans les agences de l'eau. Nous devons pouvoir avancer et répondre à ces objectifs très ambitieux que nous nous sommes fixés et travailler sur le triptyque eau-biodiversité-adaptation au changement climatique, qui est le nôtre aujourd'hui.

Puisque nous arrivons au terme de cette session, je vais conclure en disant en quelques mots ce que nous pouvons en

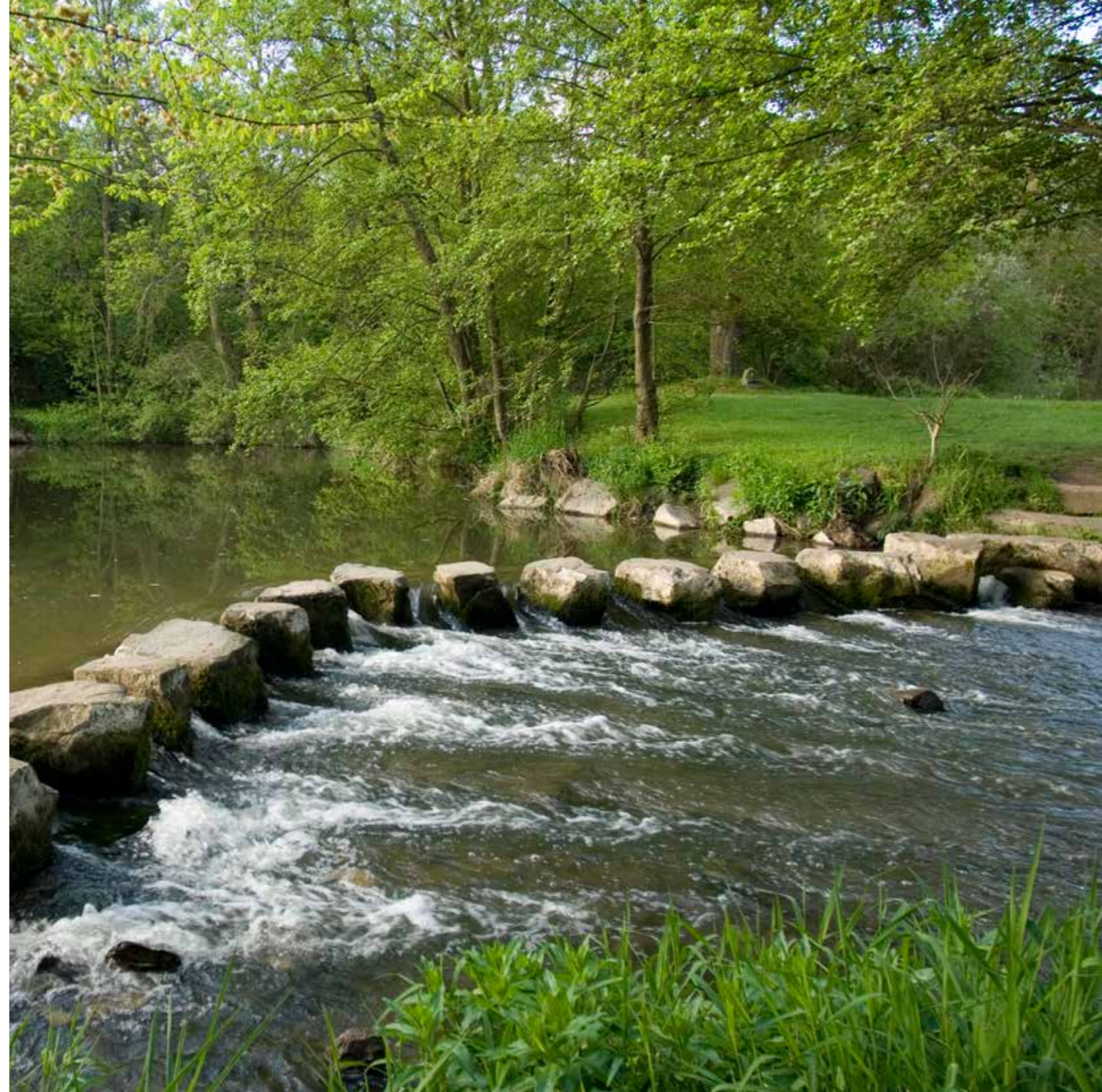
retenir à partir des trois interventions précédentes.

Depuis la loi de 1964, une longue maturation a abouti à la mise en place d'une vraie politique de l'eau en 1992, beaucoup plus complète et aboutie, avec une dimension territoriale plus forte, une notion de pilotage avec des objectifs clairs et fixés à travers les outils de planification, un rôle de l'État renforcé par l'organisation de la police de l'eau.

La loi de 1992 a surtout posé le principe de la gestion intégrée, équilibrée, des ressources en eau. Pour la première fois, les ressources en eau ont été vues dans leur globalité, sous toutes leurs formes, avec la notion d'écosystèmes aquatiques qui apparaît dans la loi. On considère l'ensemble des pressions qui s'exercent sur ces ressources en eau : les pollutions tant diffuses que ponctuelles, l'enjeu des eaux pluviales, les enjeux quantitatifs. Et on affirme bien la nécessité de prendre en compte et de concilier l'ensemble des usages. Ces grands principes paraissent aujourd'hui très bien ancrés dans notre politique de l'eau. Il faut quand même les rappeler régulièrement, comme on le voit actuellement avec nos discussions sur les SDAGE, qui se tiennent dans chaque bassin, et à l'occasion du Varenne agricole de l'eau.

Le contexte de la gestion de l'eau a beaucoup évolué. Des liens très forts existent entre la politique de l'eau, la politique de la biodiversité et la politique de l'adaptation au changement climatique. Ce triptyque n'était pas vraiment d'actualité pour les agences et

les comités de bassin en 1992. Mais les fondamentaux de la politique de l'eau sont toujours là. Ils sont, pour beaucoup, issus de cette loi de 1992, qui était vraiment fondatrice. ★





## Session 2

Quel a été l'impact de la loi sur les acteurs de l'eau et des écosystèmes aquatiques ?

# Quel a été l'impact de la loi sur les acteurs de l'eau et des écosystèmes aquatiques ?

Session présidée par **Thierry Burlot**, président du Cercle français de l'eau et du Comité de bassin Loire-Bretagne,

avec :

**Bruno Cinotti**, ingénieur général, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable  
**Pierre-Alain Roche**, ingénieur général, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, ancien directeur général de l'agence de l'eau Seine-Normandie,  
**Marc Hoeltzel**, directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse  
**Dominique Preux**, consultant, ancien responsable du SANDRE à L'Office international de l'eau

## Patrick Février

Cette deuxième session va être présidée par Thierry Burlot, qui est président du comité de bassin Loire-Bretagne et du Cercle français de l'eau. En fin de matinée, nous entendrons le témoignage politique de Brice Lalonde, qui était ministre de l'Environnement entre 1988 et 1992 et donc responsable au sein du gouvernement de la loi sur l'eau de 1992.

## Thierry Burlot

Je pense d'abord que, collectivement, nous devons être très fiers du modèle français : les lois de 1964 et de 1992 sont vraiment modernes. Je porte un intérêt tout particulier à cette seule instance en France qui permet, dans la durée, une certaine forme de démocratie participative : le comité de bassin. C'est si rare d'avoir un lieu où des élus, des agricul-

teurs, des services de l'État, des industriels, des associations de protection de l'environnement, des consommateurs sont capables de construire ensemble une politique publique. C'est donc très moderne.

La deuxième belle chose, selon moi, c'est l'idée de la décentralisation. C'est ce qui se passe quand on construit un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) dans les grands bassins et, surtout, quand on construit des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) au plus près des territoires, via le cadre apporté par la loi de 1992.

Ce qui est également intéressant, c'est l'idée de doter l'eau du système vertueux des agences de l'eau basé sur le principe l'eau paie l'eau et sur le prin-

cipe pollueur-payeur. Plus de 2 milliards d'euros sont consacrés chaque année à cette politique publique. Cela a du sens. Même si l'on peut discuter du principe pollueur-payeur, même si on peut l'améliorer, il n'empêche que ces redevances permettent une action publique forte et qu'elles nous ont permis de progresser considérablement sur un certain nombre de sujets. L'on peut citer l'exemple de l'épuration des eaux. Nos territoires sont plutôt modernes en matière d'eau potable et d'assainissement. Ce bien commun qu'est l'eau est présent partout aujourd'hui, y compris dans les plus petites communes de France. Là aussi, j'estime que c'est une réussite.

Le financement a lieu à travers le système solidaire des agences de l'eau. Même si cela peut paraître insuffisant, il y a une cer-

taine forme de solidarité entre le monde rural et le monde urbain. C'est l'idée de la co-construction d'une politique publique.

Ce sont là les points très positifs que je veux souligner : nous sommes ici aujourd'hui pour essayer d'avancer. Ce système a fait beaucoup d'envieux, à commencer par Bercy, qui ne cesse de remettre en cause le système des agences et de le fragiliser en permanence en prélevant sur leur budget. Reconnaissons toutefois que ce système n'est pas complètement abouti. Il faut en tout cas arrêter de considérer que l'argent relatif à l'eau est dilapidé : c'est totalement faux. Mais on doit souligner la fragilité de ce système, puisque nos parlementaires ne le comprennent pas bien.

Par ailleurs, en sus du plafond mordant, nous avons à financer à 80 % par le système des redevances, les actions publiques concernant la préservation de la biodiversité, via le financement de l'Office Français de la Biodiversité (OFB). C'est autant d'argent qui ne retourne pas à l'eau. Le budget des agences de l'eau, issu des redevances, est de 2 milliards d'euros et, aujourd'hui, le budget de l'Office français de la biodiversité est supérieur à 400 millions d'euros. Il faut donc que l'on clarifie les choses et que Bercy arrête d'appliquer ces plafonds mordants, qui, *in fine*, nous mettent un peu en difficulté.

Ce qui change, c'est que l'on redécouvre la question du grand cycle de l'eau. Cette question est un peu l'objet de la loi de 1992. Pourtant, c'est en train de changer. Cela montre comment, dans le

domaine de l'eau, les choses vont lentement. Jusque-là, on considérait que l'eau, c'était d'abord l'assainissement. On est en train de découvrir un champ d'investigation beaucoup plus large : maintenant, l'eau, ce sont les rivières, les bassins versants, notre territoire à tous puisque nous habitons tous dans un bassin versant ou au-dessus d'une nappe phréatique.

Les questions qui sont posées concernent tant le développement économique que l'aménagement du territoire. La qualité de l'eau n'est finalement que le résultat de nos dysfonctionnements. Si la qualité de l'eau est mauvaise dans nos estuaires en Bretagne, elle est bonne quand la pluie tombe sur les sols : il y a donc quelque chose qui ne s'est pas bien passé entre la pluie qui tombe et l'eau qui arrive à l'estuaire. On découvre un autre terrain avec les questions de bassins versants, de cohérence hydrographique, de solidarité entre l'amont et l'aval, de ville et de campagne et surtout de financement. L'on se rend compte que, pour être efficaces en matière de politique de l'eau, il faut aller bien au-delà de ce que l'on faisait jusqu'alors. On passe du petit cycle au grand cycle, sans le dire.

En Loire-Bretagne, nous sommes en train de clôturer les travaux d'actualisation du SDAGE, comme dans tous les comités de bassin. C'est très dur, très tendu. Vu ce qui s'est passé sur le Varenne agricole de l'eau, certains pensent aujourd'hui que tout cet exercice de planification ne sert à rien et que nous allons avoir des comités de négociation dans d'autres lieux que les comités de bassin. Ceux qui ne sont pas satisfaits de l'écriture du SDAGE

n'ont qu'une ambition : remettre en question le fonctionnement même des comités de bassin, en disant qu'il y a trop de mesures contraignantes et pas assez de consensus. La première fragilité, ce sera donc de passer le cap du vote du SDAGE.

La deuxième fragilité concerne les résultats : nous ne sommes pas à la hauteur des ambitions de la directive cadre sur l'eau. J'ai bien entendu ce qu'a dit la directrice de l'agence de l'eau Seine-Normandie : 100 % de nos masses d'eau devraient être conformes en 2027. En Loire-Bretagne, nous en sommes très péniblement à 30 % de masses d'eau conformes. Ce n'est pas d'aujourd'hui que sont introduites les questions de métabolites de pesticides ou de nanoparticules de plastique, mais toutes ces pollutions vont demain intégrer les normes de qualité des eaux, et cela va être de plus en plus complexe. Nous sommes donc loin d'être à la hauteur.

Le troisième constat, c'est que, si les SDAGE et les SAGE sont bien des outils de décentralisation, c'est un processus collectif très long à conduire. Le travail, qui est compliqué, ne fait que commencer : malheureusement, nous n'avons pas encore des SAGE sur tout le territoire national. En sus des SDAGE et des SAGE, on parle maintenant de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), introduite d'ailleurs fort discrètement dans la loi sur les métropoles de 2014 mais qui a des conséquences considérables. Avec cette accumulation de sigles, nous sommes en train de devenir totalement illisibles : les

gens ne comprennent plus ce que nous faisons. L'une des difficultés aujourd'hui consiste justement à rendre compréhensible la politique de l'eau.

Il faut ajouter à cela le dérèglement climatique, qui est en marche. Si je prends l'exemple du Massif central, Valéry Giscard d'Estaing disait : « Le Massif central, c'est le château d'eau de la France. » En 2050, le château d'eau de la France, ce sera une baisse de 30 % de la ressource en eau, tout simplement parce qu'il ne neige plus ou, quand il neige, cela fond tout de suite. En revanche, les températures estivales dans la plaine de Limagne pourraient atteindre les 40°C en été. La tension va être extrême sur la ressource. Nous sommes en train de découvrir qu'il va falloir partager cette eau qui semblait être inépuisable. Il va falloir que nous soyons solidaires entre l'amont et l'aval.

Monsieur le directeur adjoint de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse a abordé un sujet que je voudrais rappeler. Nous sommes tous d'accord pour parler de cohérence hydrographique, mais qu'a fait la GEMAPI ? Tout irait bien si les périmètres hydrographiques étaient des périmètres administratifs : mais ce n'est pas le cas. Il y a des inégalités territoriales, par exemple au regard de cette même compétence GEMAPI. La guerre de l'eau va commencer entre ceux qui seront bien servis et les autres. Il faut donc faire attention à cette taxe GEMAPI, permise par la loi pour répondre aux enjeux d'inondations, mais instaurée sur des périmètres administratifs afin d'agir sur des périmètres hydrographiques.

Je vais prendre l'exemple de la submersion marine, puisque la GEMAPI introduit aussi la notion de submersion marine. Quand on est en situation de risque de submersion marine, les travaux à réaliser sont considérables. Or le seul périmètre administratif ne pourra pas les payer, d'autant que les conséquences viendront s'inscrire dans un périmètre hydrographique beaucoup plus large. Tout cela nous amène à une réflexion que nous devrions tous avoir sur l'adaptation. Adaptation de nos territoires au dérèglement climatique. Adaptation à des phénomènes extrêmes qui seront plus intenses et plus nombreux chaque année.

Pour ma part, je pense que nous avons de très beaux outils et qu'il faut savoir les compléter à travers les nouveaux enjeux : la biodiversité, la GEMAPI, etc. C'est pourquoi je me méfie d'une nouvelle loi sur l'eau. Je ne veux pas être pessimiste parce qu'on n'a pas le droit d'être pessimiste sur ce sujet. Il faut que nous soyons offensifs, il faut que nous soyons compris.

Je donne maintenant la parole à nos intervenants pour nous présenter ces beaux outils dont je parlais et nous faire part de leur analyse sur les apports qu'a eus la loi de 1992 au regard des acteurs de l'eau et des milieux aquatiques.

### Bruno Cinotti

Merci, monsieur le président. Je remercie les organisateurs de cette journée. Je sollicite d'abord votre indulgence car je ne suis ni historien ni juriste, ce qui ne fait pas de moi le spécialiste du

sujet qu'il m'a été demandé de traiter. En revanche, au cours des trente années passées depuis la promulgation de la loi de 1992, j'ai exercé des responsabilités pendant douze ans dans les services de l'administration territoriale de l'État, en direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), en direction régionale de l'environnement (DIREN), en direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), et pendant cinq ans en agence de l'eau. C'est un point de vue de praticien des territoires que je vais exprimer.

La police et la gestion des eaux sont le premier sujet qui a été traité par la loi de 1992. Ces sujets constituent plus de la moitié des articles que comptait cette loi : 28 sur 48. C'est un sujet difficile puisque la police est volontiers railée dans notre pays. Nous savons que, avec Georges Brassens, « *dès qu'il s'agit de rosser les cognes, tout le monde se réconcilie* »... Je ne me joindrai donc pas au chœur des détracteurs des actions de police. Je vais tenter de vous illustrer ce qu'a construit la loi de 1992 et la façon dont cela vit, plus ou moins bien.

En police administrative, l'un des apports les plus importants de cette loi a été la création, par ses articles 3 à 7, des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux dans chaque bassin hydrographique : les SDAGE. Il s'agit de documents de planification, avec une concertation menée au sein du comité de bassin. Ils définissent de grandes orientations pour la gestion équilibrée de la ressource en eau et la fixation de programmes d'actions d'aménagement. Du côté de l'État,

Ils s'appuient sur la création de la fonction de préfet coordonnateur de bassin auprès du comité de bassin.

La loi a également créé les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, qui réunissent les acteurs locaux. Les SAGE sont aussi des instruments de planification, à l'échelon des sous-bassins. Ces documents sont élaborés par des commissions locales de l'eau, composées de représentants d'usagers, d'associations, de l'État et d'élus locaux. Les SAGE représentent une démarche volontaire de concertation des acteurs locaux entre eux, pour concilier la satisfaction du développement des différents usages. M. Burlot a bien rappelé combien les conflits d'usages pourraient se développer dans les années à venir, à cause de l'impact du dérèglement climatique. Ce travail des SAGE s'inscrit dans le cadre de la nécessaire protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités des territoires.

Dans ses articles 8 à 18, la loi définit des règles générales de préservation de la qualité et de la répartition des eaux superficielles ou souterraines, ainsi que des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales. Elle a mis en place un dispositif juridico-technique, sur un mode voisin des installations classées pour la protection de l'environnement, en complément des prescriptions de la police de l'eau, qui étaient auparavant fixées par arrêté préfectoral et que l'on appelait « règlement d'eau ». Il s'agit d'un régime de déclaration et d'autorisation pour toute la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) qui

ont des impacts sur l'eau, quelle que soit la nature de la ressource considérée.

La loi a renforcé le rôle des collectivités territoriales, en rappelant la compétence communale en matière d'eau potable et d'assainissement. En 1992, déjà, le législateur a transféré aux collectivités locales la responsabilité et la charge financière de cette distribution d'eau potable et des politiques territoriales d'assainissement.

De façon plus marginale, la loi de 1992 a créé des plans de surfaces submersibles, qui deviendront assez rapidement des plans de prévention du risque d'inondation, renforcés par une loi présentée par Michel Barnier en 1995.

Enfin, elle organise la gestion de crises par le maire et par le préfet.

En police administrative, dans son article 27, elle crée un régime de sanctions administratives : la mise en demeure, la consignation, l'exécution d'office de mesures prescrites, voire la suspension d'autorisations.

En police judiciaire, la loi de 1992 définit dans ses articles 19 à 21 les personnels habilités à rechercher et à constater les infractions. Elle précise leur pouvoir d'investigation, la force probante et les règles de clôture et de transmission des procès-verbaux. Dans les articles qui suivent, elle qualifie quatre infractions nouvelles, des peines complémentaires spécifiques : la plus importante pour le milieu naturel aquatique est la remise en état des lieux. Elle crée une procédure d'exécution de mesures conservatoires sur

décision du juge judiciaire, ce qui n'existait pas auparavant. Voilà ce qu'il en est pour les principaux aspects de la police de l'eau dans la loi de 1992.

Pour analyser l'efficacité d'une loi et faire une tentative de bilan, un critère trompe rarement : celui de la nécessité d'une loi ultérieure pour corriger le tir. Par exemple, la loi de 1992 avait abrogé 33 des 61 articles de la loi de 1964. Mais il s'était écoulé trente ans de stabilité, soit six mandatures, pendant lesquelles la loi de 1964 était restée intacte.

En revanche, depuis trente ans, même si la codification du droit de l'environnement est venue brouiller les pistes, j'ai pu observer que la partie relative à la police de la loi de 1992 a été modifiée dès la loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, puis par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et enfin par l'ordonnance du 15 juin 2000 : trois fois en dix ans ! À l'opposé des décennies précédentes de stabilité des textes législatifs, de tels changements, devenus fréquents ne sont pas forcément un très bon signe.

Par exemple, l'article 19, sur les personnels chargés de rechercher et de constater les infractions, a été modifié trois fois en 1992 et en 2000, ce qui n'est clairement pas le signe d'une rédaction initiale de qualité.

Pour présenter un bilan plus précis de la partie « police de l'eau » de la loi de 1992, je propose que nous nous appuyions sur les grands corps de contrôle que sont les

commissions parlementaires, la Cour des comptes et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), auquel j'appartiens.

Au préalable, je signale que des outils utiles à la police administrative mis en place par la loi de 1992, les SDAGE, les SAGE, les commissions locales de l'eau, les préfets coordonnateurs de bassin, ont très bien résisté au temps, puisqu'aucun de ces éléments n'a été remis en cause ni même grandement modifié.

Face à l'instabilité législative et organisationnelle que nous connaissons, cette robustesse et cette stabilité de la loi de 1992 me paraissent être deux points très positifs à inscrire à son bilan, même si les SAGE et les commissions locales de l'eau sont loin de couvrir la totalité du territoire métropolitain.

Le rapport sénatorial de juillet 2016 ne dit pas grand-chose sur la loi de 1992 en matière de police administrative. Quant à la police judiciaire, sous le titre 5, il n'est question que des « contrôles mal acceptés », ce qui renvoie à la maxime de Georges Brassens que j'ai citée. Les rapporteurs proposaient dès 2016, soit quatorze ans après la loi, de recentrer les interventions des agents sur des actions pédagogiques plutôt que sur la répression – c'est-à-dire que les policiers ne feraient plus de police – tout en disant que l'on pouvait s'interroger sur l'utilité de conserver le port d'arme pour certains de ces agents, en l'occurrence les gardes-pêche.

Selon la 8<sup>e</sup> proposition du Sénat, les mis-

sions de conseil et de police de l'environnement devraient être dissociées : il faudrait retirer les missions de police de l'environnement des missions de la future Agence française de la biodiversité, devenue l'Office français de la biodiversité (OFB), et mettre en place un corps spécifique de contrôle de l'application du droit de l'environnement.

La Cour des comptes, dans un rapport de 2017 sur la police de l'eau, constatait que les contrôles étaient de moins en moins nombreux, que les procès-verbaux étaient en forte baisse, que les indicateurs de performance ne permettaient pas de rendre compte de l'activité de police de l'eau. Pour la Cour, l'exercice de la police de l'eau semblait donc connaître des difficultés.

La Cour relevait que les effectifs diminuaient, ce qui est malheureusement une constante. Elle constatait l'absence d'indicateurs de performance et regrettait qu'il n'y ait pas de définition de la notion de pression de contrôle. Il y avait stagnation du nombre annuel des contrôles, même si les performances de la police ne peuvent pas s'évaluer par la seule comptabilisation de leur nombre. Elle constatait que le nombre de contrôles par agent diminuait et que le nombre de procès-verbaux baissait fortement : en trois ans, de 2012 à 2015, l'on passait de 4 400 procès-verbaux à moins de 2 800.

Le rapport du CGEDD auquel j'ai travaillé avec Mme Pascale Boizard s'inscrivait dans une série de rapports de l'inspection générale de l'environnement puis du CGEDD. Il portait sur l'organisation et la

contribution des différents services à la police de l'eau. Il proposait des mesures pour en augmenter l'efficacité et l'efficience. Il constatait que, si la police de l'eau est une des polices spécialisées en milieu rural, elle est mise en œuvre par des agents qui sont répartis dans les services déconcentrés de l'État (DDTM, DREAL) : 140 pour la police judiciaire, et 1 360 pour la police administrative. Dans les services des opérateurs (Office français de la biodiversité, parcs nationaux), ils sont 220 pour la police judiciaire.

Il faut comparer ces chiffres de 140 et de 220 en police judiciaire aux effectifs de 1958, où les effectifs cumulés des gardes champêtres et des agents des Eaux & Forêts constituaient une force de police rurale de près de 40 000 agents : 30 000 gardes champêtres, 10 000 agents forestiers. Notre densité d'agents chargés de la police de l'eau et de la nature est donc très en dessous de la situation d'il y a près de 65 ans. La suppression de l'obligation pour chaque commune d'avoir un garde champêtre et l'interdiction pour les personnels de l'Office national des forêts de constater des infractions en dehors des forêts publiques ont considérablement diminué le nombre d'agents habilités à rechercher et constater les infractions en matière de police de l'eau. L'ordre de grandeur de ces agents est actuellement de 1 000 gardes champêtres et de 350 agents en DDTM, en DREAL et à l'Office français de la biodiversité.

En guise de conclusion, je vous invite au constat suivant. Le législateur élabore une loi mais critique les agents chargés de rechercher et de constater les infrac-

tions. Ceux qui sont chargés de veiller au respect de la loi disposent du pouvoir discrétionnaire de ne pas l'appliquer et même demandent des possibilités de différenciation, ce qui augmenterait encore leur capacité de ne pas appliquer la loi commune. Le nombre d'agents chargés de mettre en œuvre la loi diminue inexorablement année après année. Dans ce contexte, on peut vraiment s'interroger sur la nécessité de faire de nouvelles lois, si bien écrites soient-elles. Je terminerai par une citation du cardinal de Richelieu : « *Faire une loi et ne pas la faire exécuter, c'est autoriser la chose qu'on veut défendre.* »

### Thierry Burlot

Merci, c'est très clair. Sans plus attendre, je vous propose de passer la parole à M. Pierre-Alain Roche.

### Pierre-Alain Roche

Je remercie Bruno pour ses propos et son plaidoyer pour la police de l'eau. Bien que mon sujet soit les comités de bassin et les agences de l'eau, j'avais prévu d'en dire un mot. Je veux témoigner de la façon dont les agences et les comités de bassin se sont saisi progressivement des deux outils SDAGE et SAGE, mais ils ne sont pas seuls. Il faut distinguer selon moi deux étapes clés : l'impulsion donnée par la loi de 1992 ; l'adaptation à la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000, qui a marqué un second tournant, avant même sa transposition par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 (Lema).

Si nous nous replaçons dans les années 1990, les SDAGE avaient été très aisément appropriés par les comités de bas-

sin et par les agences de l'eau, comme étant une sorte de développement de ce qui était déjà antérieurement formulé dans les programmes quinquennaux des agences : une vision de moyen et de long terme orientait la programmation à court terme, qui était concrétisée par les programmes d'intervention des agences de l'eau. Le besoin de ce socle d'une politique d'objectif était compris ainsi en phase avec les objectifs qui ont été explicités par la loi de 1992. Le fait que dans sa conception d'origine cet exercice des SDAGE était non daté et non contraignant peut sembler aujourd'hui a posteriori insuffisant mais cela a considérablement facilité les choses et permis une appropriation progressive. Les SDAGE étaient ainsi alors une sorte de grand plaidoyer pour l'avenir, avec des objectifs très généraux, sans qu'ils aient la portée opérationnelle des programmes pluriannuels des agences de l'eau.

Cette première phase s'est terminée avec la directive-cadre sur l'eau. Elle a signifié une conception nouvelle correspondant en apparence aux mêmes outils que les SDAGE, mais en les dotant d'indicateurs, d'objectifs, de calendriers. Elle a donné aux SDAGE un caractère plus volontariste, plus structuré. En même temps, dès lors qu'il y avait du compte rendu, dès lors que certains des aspects qui émergeaient nécessitaient aussi des actions de police très contraignantes, on a assisté à un retour, au moins théorique, de l'État. Quand j'avais pris en 1998 les fonctions de directeur général de l'agence de l'eau Seine-Normandie, j'avais été très frappé

de la condescendance de l'agence de l'eau à l'égard des services qui exerçaient la police : la tâche noble, considérée comme une action efficace, c'était les dispositifs de redevance, de concertation, de participation des parties prenantes et de financement des actions qui faisaient bouger les choses, à la bonne volonté des acteurs, le rythme des progrès était régulé par leur bonne volonté. De façon un peu accessoire, il y avait le rôle joué par la police de l'eau, pour que les choses soient bien administrées, mais qui n'était pas considérée comme un facteur de progrès. L'image que j'utilisais, c'était celle de l'âne, de la carotte et du bâton pour le faire avancer : cette image très simpliste traduisait le besoin de rééquilibrer très sensiblement ces deux outils complémentaires dès lors que nous étions été confrontés à des objectifs datés de résultats, qui supposaient de passer du rythme « progrès consenti » au rythme « atteinte des objectifs ». Même si ce n'est pas mon objet, je me joins donc au plaidoyer de Bruno pour la police de l'eau...

Le comité de bassin, la solidarité amont-aval entre les utilisateurs de l'eau, c'est un destin commun, noué par l'unicité de la ressource. De temps en temps, cela trouve des limites par rapport aux circonscriptions hydrographiques notamment évidemment pour les eaux souterraines. Au-delà du concept très simple de la solidarité des acteurs, nous sommes bien obligés de traduire celui-ci par des outillages plus techniques qui vont un peu au-delà.

L'appropriation de l'outil des SAGE a été un peu plus compliquée que pour les

SDAGE. Il n'avait pas nécessairement été bien compris ni pratiqué spontanément par un certain nombre d'agences de l'eau. En effet préexistaient et ont longtemps coexisté avec les SAGE des mécanismes de concertation territoriale et de contractualisation d'objectifs de territoire. Ces mécanismes étaient finalement assez commodes, efficaces et opérationnels. Les contrats que signait l'agence de l'eau avec des maîtres d'ouvrage (MOA) bien identifiés donnaient lieu à un dialogue constructif assez direct. Il y avait du donnant-donnant permanent : « Vous avez vos préoccupations, nous avons les nôtres, nous trouvons un accord et arrivons à construire à partir de là. »

Beaucoup de ces mêmes interlocuteurs voyaient l'émergence des commissions locales de l'eau, les CLE, comme une complication dans un montage trop formel qui perdait de son opérationnalité par rapport aux mécanismes contractuels préexistants et était alourdi des procédures qui pouvaient durer plusieurs années. Les CLE ont petit à petit permis un peu d'irruption de la société civile dans les débats sur l'eau. Je ne suis pas certain que la société civile ait encore toute sa place dans ces débats, quoi qu'en disent nos belles institutions, mais en tout cas une partie du chemin a été faite. Petit à petit, les SAGE et leurs commissions locales se sont renforcés, sont devenus plus opérationnels, sans retrouver la réactivité ni l'agilité de contractualisations agence-MOA. Cette évolution a été progressive.

De ce point de vue, le caractère facultatif des SAGE a sans doute été une bonne

idée pour permettre d'avancer où c'était le plus important. On voit bien que, même si ce n'est pas généralisé, la pratique s'est largement répandue. Il n'est pas sûr que ce caractère facultatif soit toujours pertinent maintenant.

Les agences de l'eau qui avaient les territoires les plus importants ont su organiser une articulation territoriale intermédiaire, qui m'est toujours apparue assez pertinente et assez simple, entre les échelles de la CLE, instance de proximité et du comité de bassin, instance de coordination globale : la commission territoriale, instance de concertation des acteurs par grands sous-bassins. Cette articulation en trois niveaux a été extrêmement performante. Elle a sans aucun doute contribué à l'émergence des établissements publics territoriaux de bassin, les EPTB. Échappant à la logique des structures administratives des départements et des régions, cette armature s'est imposée naturellement dans le paysage comme étant la chaîne naturelle de l'expression et de la résolution des enjeux hydrographiques. Pour réintroduire le volet de la police de l'eau dans ce jeu, il a fallu que la police de l'eau s'adapte et s'organise pour s'intégrer dans une chaîne construite et animée par les agences de l'eau et les comités de bassin.

Ce système est structuré autour de l'atteinte des objectifs de la DCE. L'adaptation majeure qui est nécessaire est celle de la conception trop statique de la DCE. Un premier sujet de fond que nous avons relevé avec quelques collègues dès l'élaboration de la DCE tient à la morphodynamique des cours d'eau.

Nous avons affaire à des systèmes dynamiques : il est donc très compliqué d'apprécier leur bon état à partir d'indicateurs descriptifs d'état qui sont adaptés à un monde stationnaire. Le monde de l'eau est évolutif. Cette caractéristique induit parfois des incompréhensions. Il est frappant de voir à quel point certains acteurs pensent que l'objectif du bon état écologique est celui d'un retour à une espèce de stabilité d'un système aquatique, quoi qu'il arrive. Cette incompréhension conduit à vouloir corriger les évolutions des régimes hydrologiques : il faudrait compenser les évolutions des précipitations, de l'évapotranspiration, et pas seulement celles des prélèvements anthropiques et remettre de l'eau là où il n'y en a plus. La réalité est que le système hydrologique évolue et l'ensemble des usages doit s'y adapter.

Pour ce qui est du vocabulaire, je me rappelle qu'une équipe interassociative (ASTEE-Académie de l'eau-SHF-AFEID) avait analysé la perception des acteurs sur les SAGE, c'était en 2013 de mémoire. Une de ses conclusions m'avait frappé car je l'avais trouvée pétrie de bon sens : on parle dans les instances de gestion de l'eau depuis la DCE un jargon avec lequel on ne se comprend pas. « Bon état », c'est une bonne expression, qui parle à tout le monde en apparence. Mais, dès que l'on dépasse cette compréhension intuitive de « bon état », on entre dans un degré de complexité et de technicité qui est parfaitement justifié mais qui perd tout le monde en route.

Le SAGE expérimental (celui de la Drôme en 1993) m'avait beaucoup frappé.

L'objectif collectif était finalement très simple : retrouver la possibilité de se baigner dans la rivière. Cette approche lisible et sensible, ancrée sur le bien-être, embarquait tout le monde dans la démarche. De Jacques Chirac à Anne Hidalgo, tous les responsables politiques confrontés à ces questions d'eau savent que la seule chose que nous sommes tous capables de comprendre, c'est de savoir si on peut se baigner dans les rivières ou non. Je me rappelle que, dans un réseau associatif, nous avons organisé le *Big Jump* au niveau international : on sautait à l'heure convenue dans l'eau depuis les ponts. C'était un signe festif et joyeux de protestation, de réappropriation d'une eau dans laquelle on avait envie d'être. Cette forme de reconquête des aménités collectives de l'eau, pour faire savant, pour être capable d'avoir avec cette eau une vie pertinente, a une capacité symbolique et sensible. En revanche on se perd un peu dans la technicité des débats, qui n'embarque plus tout le monde : certains enjeux sont trop exprimés et compris intellectuellement sans être « ressentis ».

L'eau a une puissance symbolique majeure : c'est elle qui fonde sa capacité à faire converger les acteurs de différents domaines vers une table de négociation.

Je vais prendre un exemple qui date de la précédente mandature : les continuités écologiques lors du grand débat des moulins. On peut l'analyser à travers la question pertinente de la confrontation de l'enjeu économique pour des acteurs qui ont des intérêts réels (la production hydroélectrique, les énergies vertes, la

transition énergétique...) par rapport aux enjeux de la biodiversité et du libre écoulement des eaux. Tant qu'on reste dans ce registre, on passe à côté de la dimension culturelle et patrimoniale. Ce qui a fait la crise, au-delà des intérêts particuliers qui se gèrent habituellement, c'est bien la confrontation de plusieurs dimensions symboliques contradictoires. Le même Parlement, l'Assemblée nationale tout comme le Sénat, a ainsi, en l'espace de quelques mois, voté trois textes successifs : le deuxième annulait le premier, le troisième rétablissait le premier ! S'il a été ainsi possible que les mêmes députés et les mêmes sénateurs, avec de très belles majorités pour chacun de ces votes, changent tellement d'avis en si peu de temps, c'est bien que le tiraillement culturel était très fort. La réappropriation culturelle du respect de la dynamique des rivières et des solutions fondées sur la nature se heurte aux valeurs de respect de l'héritage historique culturel.

Enfin, je souhaite souligner la lourdeur et le caractère peu opérant des procédures d'élaboration de des documents de planification, à toutes échelles. Il est un peu facile de passer des années à discuter sur des textes dits stratégiques que, de toute façon, la pratique des acteurs ne mettra pas en œuvre. Cette propension à l'emphase, très française, consiste à passer son temps à donner des objectifs inatteignables dans les politiques publiques sans vraiment se soucier de délivrer le résultat : elle est très dangereuse. Les acteurs autour de la table sont tellement convaincus que l'on n'y arrivera pas que cela vide de sens la dynamique collective de réalisation. Certes,

il ne faut pas nier que, dans les péripéties de ces discussions qui n'en finissent, beaucoup de gens cherchent à gagner du temps. Le temps que l'on passe donc à marchander autour de mots dans des documents stratégiques est toujours du temps qui repousse les échéances.

Le plus essentiel serait de réintroduire dans le débat actuel une conviction commune de l'urgence d'agir. Nous voyons autour de nous que la politique de l'eau est extrêmement mature : on y a déjà réalisé beaucoup de choses. Actuellement, je m'occupe plutôt de mobilité : en participant à la dynamique du débat sur les transitions écologiques et énergétiques dans le domaine de la mobilité, on a le sentiment d'avoir à construire un nouveau monde. La politique de l'eau, forte de son histoire législative en 1964, en 1992, en 2006, ne donne pas aujourd'hui le même sentiment de l'urgence à agir aux parties prenantes, seule l'adaptation au changement climatique semble réintroduire ce sentiment d'urgence. Les procédures ne parviennent pas à constituer des cibles claires vers lesquelles vont être mobilisées les énergies.

Alors, c'est un très beau système, qui fonctionne bien depuis près de 60 ans, qui obtient de bons résultats, avec des moyens que d'autres domaines d'activité envieraient dans le secteur environnemental. Néanmoins, aujourd'hui la dynamique n'est plus aussi puissante que celle que Jean-Luc Laurent avait connue en 1992. Elle a donc nécessairement ses relais de croissance et ses relais de dynamique mais elle doit identifier ses urgences pour que tout le monde arrive



à se retrouver autour d'actions dont les objectifs soient simples à comprendre.

Je finirai mon propos en évoquant l'efficacité de toute cette gouvernance de l'eau très élaborée. Nous travaillons depuis longtemps avec l'OCDE sur les questions de gouvernance dans le cadre d'un processus participatif qui est structuré en réseau sous le nom d'Initiative pour la Gouvernance de l'Eau. Nous avons commencé par faire mettre au point et faire adopter des principes puis des indicateurs, selon une logique où la bonne gouvernance, c'est bon en soi. Nous mesurons donc ainsi la bonne gouvernance, c'est un grand progrès. Pour le 9<sup>e</sup> Forum mondial de l'eau qui se tiendra à Dakar en mars 2022, nous passons à un troisième exercice, très intéressant mais plus compliqué : est-ce que la bonne gouvernance sert à quelque chose ? Cette question peut surprendre, mais quand on accepte de se la poser, c'est-à-dire qu'on s'intéresse à l'évaluation des politiques publiques, on soulève bien des sujets majeurs. Cela peut être très concret. Quand les agences de l'eau soutiennent massivement des animateurs dans les Chambres d'agriculture, est-ce que, à travers cet outillage de médiation, de facilitation, l'on obtient des résultats significatifs meilleurs que sans y mettre ces moyens ? Faudrait-il mettre plus de moyens d'animation ? Faudrait-il en mettre moins ? Quelle est l'efficacité de l'attribution et de l'allocation de ces moyens d'animation ? C'est une question que tous les pouvoirs publics se posent dans toutes les politiques publiques : pourquoi ne se la

poserait-on pas dans celle-ci ?

### Thierry Burlot

Merci beaucoup, Pierre-Alain. Nous passons tout de suite à l'intervention de M. Marc Hoeltzel, le directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

### Marc Hoeltzel

Il m'est demandé de questionner la notion de consensus entre les acteurs de l'eau et l'héritage de la loi de 1992.

À l'avant-veille du vote définitif du nouveau SDAGE, ce n'est pas forcément une évidence de parler de consensus en matière de politique de l'eau, tant les débats sont partagés dans certains bassins ! Je vais néanmoins essayer d'illustrer en quoi la loi sur l'eau de 1992, avec les changements qu'elle a induit, a fait progresser la recherche de points d'équilibre dans la concertation avec les acteurs.

Ce sujet consiste à revenir sur le vote unanime de la loi de 1992 au Parlement. En quoi le contenu de cette loi a-t-il favorisé la recherche de consensus entre les acteurs de la politique de l'eau ?

Mon propos va consister à montrer que les principes fondateurs de la loi constituent encore aujourd'hui un héritage pour les acteurs et les décideurs et qu'ils ont induit des changements de paradigme, qui conditionnent encore la manière dont on appréhende l'enjeu émergent de la politique de l'eau.

Rappelons tout d'abord que lors de la clôture des Assises de l'eau en 1991 par le Premier Ministre, les débats avaient

montré un besoin de décloisonnement de la politique de l'eau. Cette exigence a été certainement à l'origine d'un des piliers de la loi de 1992 à savoir l'affirmation que l'eau est un patrimoine commun à la nation. Cela signifie aux acteurs de l'eau que l'eau est l'affaire de tous : ses enjeux dépassent les courants politiques et imposent une certaine hauteur de vue dans les discussions. C'est ce que nous avons souvent veillé à instiller dans les comités de bassin : rehausser le débat, rechercher des visions vertueuses, viser le temps long et privilégier les démarches préventives.

L'approche patrimoniale canalise ces débats. Elle les resserre autour d'une connotation sociale très forte. Elle appelle à une gestion des ressources en eau en bon père de famille. Cela donne une tonalité générale aux débats et à la concertation. Cela a eu aussi un impact sur les médiations et sur la police de l'eau. J'avais commencé ma carrière avec la loi de 1992. Je pense pouvoir dire que le fait que nous ayons eu cet outil a donné un sens accru à la police de l'eau.

La seconde affirmation forte de la loi de 1992 est que la gestion de l'eau est d'intérêt général. Cela place le sujet et les débats au-dessus des intérêts particuliers. Cela délégitime des prises de position partisans et rééchelonne le rôle de tous les acteurs. L'État a été placé dans un rôle de garant. Le poids du comité de bassin a été renforcé. Une dimension nouvelle a été donnée aux orientations de la police de l'eau, à la médiation, au traitement des problèmes à l'échelle du bassin, autant

d'acceptations nouvelles introduites par le législateur.

On trouve aussi la notion d'intérêt général dans des procédures qui ont été confiées à des collectivités : les déclarations d'intérêt général. La dimension d'intérêt général de la gestion de l'eau a aussi renforcé les gouvernances locales, telles que les SAGE. Cette clarification des positionnements dans un moment où la politique de l'eau se cherchait était assez salubre. Elle facilite encore aujourd'hui la recherche de points d'équilibre.

Le troisième aspect, déjà évoqué, c'est le rôle important des SDAGE dans la structuration de la politique de l'eau. La planification préexistait à la loi sur l'eau mais sous une forme embryonnaire, les schémas d'aménagement des eaux (SAE) découlant d'une circulaire du 19 juillet 1978. Leur rôle était de servir de guide pour la programmation des investissements et des décisions de police de l'eau. Les SAE n'ont pas rencontré le succès escompté du fait de leur faible portée juridique et l'implication réduite des élus dans leur élaboration, écueils qui ont été corrigés avec la loi sur l'eau de 1992 et l'avènement des SDAGE. Le fait de confier l'élaboration des SDAGE portant une dimension réglementaire aux comités de bassin est aussi un acte de déconcentration très fort qui donne encore une légitimité aux instances de bassin aujourd'hui. Cela a aussi permis de placer les politiques locales de l'eau dans temps long. Si cela facilité la négociation à court terme, cette mécanique s'est avérée assez redoutable, depuis la directive-cadre sur l'eau, avec des

objectifs engageant les États-membres de l'Union européenne. L'exercice de planification était, au début, plus facile que ça ne l'est actuellement. Malgré tout, le fait qu'on ait posé ce temps long a à mon sens facilité la recherche de consensus.

Pour l'instant, je me suis attardé sur des principes fondateurs : le droit d'expression assez large donné aux acteurs, la nécessité d'objectifs patrimoniaux communs, l'exigence d'une vision à long terme, l'accentuation de la place des outils de concertation, le renforcement du rôle du comité de bassin et l'avènement des SAGE.

Je vais m'attarder plus longuement sur différents éléments qui ont induit des changements de paradigme assez profonds.

Parmi ces changements de cap, la notion d'unicité de la ressource en eau. Je considère que ce concept était assez révolutionnaire pour l'époque. Il a été posé dans un contexte où à la fin des années 1980, l'enjeu premier était le retard d'équipement en matière d'assainissement. À peine 58 % de la population était alors raccordée à une station d'épuration, les rendements d'ouvrage étaient très faibles, les traitements de l'azote et du phosphore étaient quasi inexistantes. Pourtant, le législateur a porté cette notion d'unicité de la ressource en eau. C'est le point de départ de la montée en puissance des politiques en faveur de la restauration des milieux naturels : l'eau est avant tout un milieu vivant et ce n'est pas uniquement une affaire d'ingénieurs. En conséquence, cela a

donné aussi voix au chapitre à d'autres acteurs de l'eau : association de protection de l'environnement, pêcheurs qui étaient plus préoccupés par la qualité des cours d'eau que par le niveau d'épuration des stations d'épuration. Pour notre bassin Rhin-Meuse, cette période a clairement été un moment de bascule, de montée en puissance des politiques relatives aux milieux naturels. Au début des années 1990, les comptes-rendus d'instances de bassin parlaient de premières études en matière de restauration des milieux naturels, en indiquant que le sujet n'était pas suffisamment mûr pour en faire une politique d'intervention à part entière. Or le programme d'intervention de 1995, comporte déjà une politique « milieux naturels » à part entière. En moins de cinq ans, un pan d'activités principal des agences de l'eau s'est ancré dans le paysage. Ce changement de paradigme a été un virage considérable. Ce souffle porte encore aujourd'hui les politiques de l'eau dans les différents bassins. Cela s'est accompagné d'un élargissement des acteurs qui se sont impliqués dans les instances locales.

Dans la même mouvance, il y a l'idée que les politiques de l'eau sont transversales. L'article 10 de la loi sur l'eau pose bien le fait qu'aucune action susceptible d'avoir une influence sur la pollution et la gestion de l'eau ne doit en être exclue. Cela ouvre donc la porte à toutes les formes de pression, à toutes les formes d'usage. Cela rejoint le rôle social et culturel qui est inhérent à la politique de l'eau dont a parlé Pierre-Alain Roche. Aujourd'hui, on continue à tirer la pelote de la poli-

tique de l'eau, pour embrasser de nouveaux enjeux.

Cet élargissement s'est fait progressivement : la fin des années 1990, pour les pollutions d'origine agricole. Depuis deux ou trois ans, les agences de l'eau s'investissent de manière assez affirmée dans l'urbanisme : en préconisant la gestion intégrée des eaux pluviales en ville, la désimperméabilisation des espaces publics ou la prévention des inondations. On voit que l'ouverture à des dimensions nouvelles est grandissante. Elle a été largement lancée par la politique de 1992. La politique de l'eau développe des approches de plus en plus intégrées autour d'un dialogue territorial renforcé. Je pense ainsi que sur de nombreux aspects nous agissons encore largement sous l'emprise de l'héritage de la loi de 1992.

L'approche globale des enjeux de l'eau et l'association large des parties prenantes a été la pierre angulaire du consentement à payer des redevances qui n'a pas d'équivalent dans d'autres politiques publiques. Tels sont les éléments que je souhaitais verser au débat et qui illustrent ce en quoi la loi sur l'eau a été un point de bascule historique des politiques de l'eau en instituant une démocratie singulière. Je retire cette conviction de mon expérience de fonctionnaire qui a vécu l'avènement de la police de l'eau avec la loi de 1992 et qui a officié à plusieurs reprises au sein d'instances de bassin.

### Thierry Burlot

Merci beaucoup, monsieur le directeur et cher Marc, de votre intervention. La der-

nière intervention va être assurée par M. Dominique Preux. Ensuite, nous passerons aux questions-réponses, avant l'intervention de M. Brice Lalonde.

### Dominique Preux

Pour me présenter, j'ai été, pendant une bonne dizaine d'années, à partir de 1993, chargé du Réseau national des données sur l'eau (RNDE) à l'Office international de l'eau (OIEau). On peut s'étonner de voir apparaître dans une journée d'études sur la loi de 1992 un thème sur les données, car il n'y a pas de lien explicite entre cette loi et les données.

La loi sur l'eau de 1964 avait institué l'inventaire national de la pollution, qui était une sorte de système de surveillance ou de connaissance très orienté vers le suivi de la pollution des eaux de surface. Derrière cet inventaire, s'étaient mises en place des stations de mesure dans le cadre d'un réseau, qui avait finalement porté le nom étrange de « Réseau national de bassin ». Plus tard, en 2000, la directive-cadre sur l'eau a fait la part très belle aux données : elle impose aux États-membres des programmes de surveillance de l'ensemble des masses d'eau ; à travers des mécanismes comme les rapports à la Commission ou la participation du public, elle rend l'accès aux données transparent.

La loi sur l'eau de 1992 n'imposait pas de surveillance. Comme l'ont rappelé d'autres intervenants, elle a institué les SDAGE et les SAGE. Puisque ces schémas comportent des états des lieux et des objectifs quantitatifs et qualitatifs, on peut imaginer que, derrière eux, il existe

des données. Mais ce n'est pas immédiat. Et pourtant, c'est au moment de cette loi sur l'eau qu'a été lancé en France le Réseau national des données sur l'eau, chargé de l'administration et de la gestion des données. Ce projet visionnaire a mis en place, dès ce moment, tout un dispositif qu'il aurait fallu créer, de toute façon, à l'arrivée de la directive-cadre sur l'eau.

Je ne sais pas si ceux qui portaient la vision de la structuration nationale d'un système de données étaient informés de ce qui se tramait à Bruxelles. Toujours est-il que ce dispositif s'est mis en place. Nous partions de loin ! Au début des années 1990 en dehors de quelques banques nationales ou de ce que l'on trouvait dans les agences de l'eau, beaucoup de données étaient encore conservées par leurs producteurs dans de petits outils locaux. Le moindre accident pouvait entraîner une disparition définitive de données. La plupart des données étaient stockées et renseignées par leurs producteurs pour leurs propres besoins. Elles n'étaient donc pas conçues pour être comprises par d'autres ! En matière d'accès aux données, il y avait tous les cas de figure. Certains producteurs refusaient de diffuser leurs données avec l'argument que l'utilisateur en ferait un mauvais usage ou une mauvaise interprétation. D'autres donnaient accès à leurs données, mais en faisant payer les demandeurs. Peu les diffusaient librement.

Ce projet de RNDE était, en tout cas, ambitieux, parce qu'on y avait mis en place des moyens : des équipes permanentes et des investissements informa-

tiques, pour une durée longue. Le projet de RNDE était bâti sur une approche partenariale. Le réseau était piloté par la direction de l'eau au ministère de l'Environnement. Mais il y avait d'autres partenaires intéressés : le ministère de la Santé, les agences de l'eau, d'autres organismes tels que Météo-France (les données de pluviométrie) et EDF (les données hydrométriques). Pour faire fonctionner ce projet, une équipe a été créée à l'OIEau, à la fois pour animer le travail et pour organiser la normalisation des données.

Le Réseau national des données sur l'eau s'intercalait entre les producteurs et les utilisateurs. Il était destiné à collecter, conserver et mettre à disposition les données. Mais les producteurs restaient librement responsables de la création des données et les utilisateurs libres de leur interprétation. En matière de diffusion des données, il était prévu que l'accès aux données soit libre, dans les limites de la confidentialité, ce qui était extrêmement rare dans la pratique. Je me souviens d'EDF disant que le niveau des réservoirs était une information confidentielle et stratégique pour eux. Il y avait aussi eu la question de la localisation des ouvrages d'eau potable, mais c'était plus pour une raison de sécurité.

Un des volets forts de ce projet était tout ce qui a trait à la normalisation des données, ce qu'on avait appelé le Secrétariat d'administration nationale des données et références sur l'eau (SANDRE). Il m'avait fallu beaucoup de temps pour le faire rebaptiser « Service d'administration » parce que je trouvais

le mot de secrétariat un peu poussieux. En deux mots, tout le monde comprend que c'est le langage commun entre le producteur et les utilisateurs de données. Dans la pratique, c'était extrêmement complexe et technique. Il fallait ainsi élaborer des dictionnaires de données. Un résultat de mesure n'est pas qu'un chiffre, c'est tout un environnement : il faut connaître la date, le lieu, les paramètres mesurés, les supports sur lesquels s'est faite la mesure, les méthodes utilisées, etc. C'est tout cela que décrit un dictionnaire de données.

Pour que ces données puissent être échangées, il faut aussi qu'elles fassent référence aux mêmes nomenclatures nationales : il faut donc des listes de paramètres. Chacun crée ses paramètres mais on utilise des listes nationales. Il en va de même pour les ouvrages ou pour des référentiels géographiques comme les cours d'eau. Pour que les échanges puissent avoir lieu sans intervention humaine, ou du moins avec le minimum d'interventions humaines, il faut que le SANDRE spécifie des formats d'échange, dans le cadre de la normalisation qu'on appelle EDI.

Nous avons aussi bâti une architecture de systèmes d'information. Comme c'était un réseau, nous avons bénéficié de l'arrivée d'Internet, qui avait lieu en France à partir de 1994. Dès 1996, nous avons mis en place un portail, que nous appelions un « guichet » : il permettait de se rediriger vers les grandes banques nationales (Hydro, Pluvio, Quadrigé), les banques des agences de l'eau, les réfé-

rentiels du SANDRE, l'ensemble des documents qui pouvaient être produits dans le cadre du réseau. Le guichet comportait en particulier une interface cartographique interactive où l'on pouvait consulter l'endroit où se trouvaient les ouvrages ou les stations de mesure le long des cours d'eau.

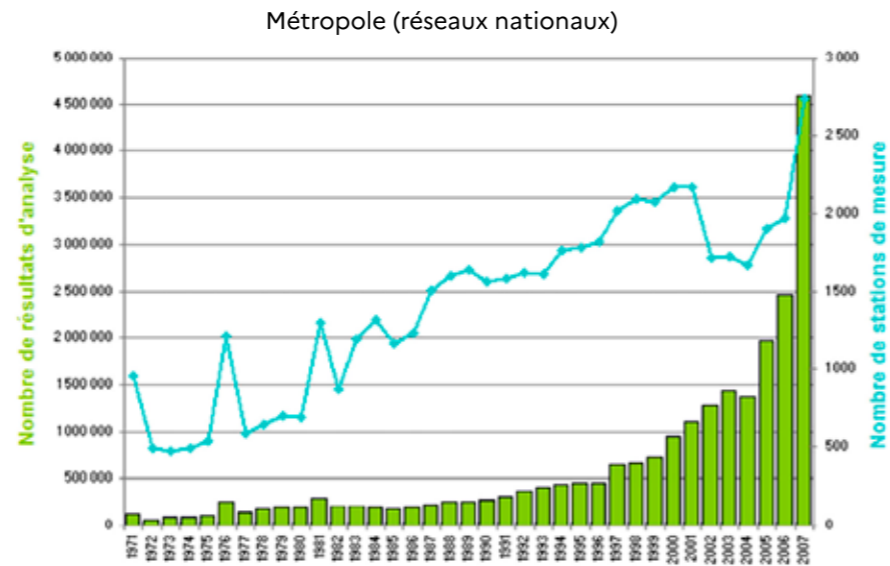
La valorisation des données n'était pas un objectif du RNDE, qui s'interfaçait entre les producteurs et les utilisateurs. L'objectif n'était pas de traiter les données. Mais nous nous étions rendu compte que, pour faire vivre l'administration et la conservation de données, ce qui était finalement assez ingrat, il fallait fournir la preuve que le dispositif présentait un intérêt pour les utilisateurs et le rendre lisible. C'est pour cela que nous avons développé des produits qui étaient plutôt destinés à faire comprendre à quoi tout cela pouvait servir.

Ce n'était pas prévu au départ mais la réalisation des produits avait également permis de mesurer qu'il restait encore beaucoup à faire en matière de qualité et de comparabilité des données. Nous avons notamment des systèmes d'évaluation qui n'avaient rien de national : quand nous mettions tout ensemble, nous aboutissions à des images un peu trompeuses. Ces produits étaient, par exemple, des cartes de qualité des cours d'eau, réalisées à plusieurs reprises, un bilan de l'assainissement des villes, les rejets des principales industries à partir des données d'autosurveillance.

Après une dizaine d'années, je pense que nous pouvons tirer un bilan. Il est vrai que la démarche d'administration et de gestion de données avait été lancée : elle s'était installée, elle avait indiscutablement provoqué une amélioration de la qualité des données et de leur traçabilité. En revanche, ce dispositif n'avait pas vocation à avoir un impact sur la production de données et il a effectivement eu peu d'impact en la matière : il n'y a pas eu d'accroissement sensible de la production de données et les données produites sont restées disparates. D'un endroit à l'autre, pour un même suivi ; nous pouvions ainsi avoir des densités de stations de mesure ou des fréquences de mesures extrêmement différentes.

Parallèlement au RNDE, était lancé un autre projet, relatif à l'évaluation de la qualité des eaux, que l'on avait appelé le « système d'évaluation de la qualité ». Il était destiné à remplacer des grilles plus anciennes. Ce travail avait beaucoup duré. Il n'a finalement pas débouché puisqu'il a été supplanté par les approches de la directive-cadre sur l'eau.

Le graphique illustre bien ce qu'il en a été pour l'aspect production des données par rapport aux cours d'eau et aux appareils de mesure. La loi sur l'eau s'appliquait de 1992 à 2004. La directive cadre de 2000 ne commençait à produire ses effets qu'à partir de 2004-2005 avec une réelle augmentation des données relatives aux stations de mesure, ce que n'avait pas vraiment provoqué la loi sur l'eau.



Source : données Agence de l'Eau, Office de l'Eau, BD Carthage - traitement OIEau (juillet 2009)

Pour conclure, le Système d'information sur l'eau (SIE) a pris la suite du RNDE à partir de 2003. Il a bénéficié d'un dispositif réglementaire très puissant : la directive-cadre elle-même et sa transcription en droit français, toutes les dispositions européennes sur l'accès aux données, en particulier les données environnementales. C'est ce qui a levé tous les freins que l'on rencontrait depuis 1992. Le SIE a repris tout ce qui avait été fait dans le RNDE et, pour tous les travaux de normalisation, dans le SANDRE. Il a une dimension un peu plus large puisqu'il s'intéresse aussi à la protection des données et aussi aux systèmes d'évaluation.

C'est un système moins partenarial, plus régalién. Il est mentionné dans la loi de 2006. Son organisation, qui s'appelle un « schéma national des données sur l'eau », a fait l'objet de décrets. Il a

poursuivi la mise en place du système d'information tout en bénéficiant des progrès technologiques : on arrive maintenant à la véritable interopérabilité. Un utilisateur peut ainsi accéder à des données sans se préoccuper de l'endroit où elles sont.

### Thierry Burlot

Merci beaucoup pour cette présentation assez complète sur la question de la police de l'eau, le lien avec l'état des données, le lien entre les SDAGE et les SAGE et la position des comités de bassin sur l'animation et le développement de tout ce travail.

### Florence Daumas

Nous avons une question concernant la session précédente : quelle place avait été laissée à la société civile dans les débats de la loi de 1992 ?

### Jean-Luc Laurent

Je rappelle qu'aux Assises de l'eau, qui avaient précédé la loi, beaucoup d'associations représentaient le public. Dans les travaux préparatoires, la société civile avait donc été associée. En revanche, dans un régime parlementaire, la société civile n'est pas associée au débat parlementaire lui-même.

### Thierry Burlot

Je crois que les comités de bassin sont les seuls lieux en France où on pratique la démocratie participative « organisée », en continu. On peut aussi citer les Conseils économiques sociaux et environnementaux dans les régions (CESER), à cette différence près qu'il n'y a pas d'élus. Il doit s'agir de la seule instance en France où l'organisation rassemble les services de l'État, les collectivités territoriales, les partenaires économiques et sociaux, les associations. On retrouve d'ailleurs cette forme de démocratie participative dans les territoires, avec les commissions locales de l'eau. Je considère que c'est une chance pour notre pays et pour la politique de l'eau.

### Florence Daumas

Nous avons une question de Mme Sophie Gremillet pour M. Cinotti : la possibilité de réfléchir à une harmonisation ou à un développement des pouvoirs de police, avec une réflexion quant au fait que l'Office français de la biodiversité (OFB) est très peu présent sur le territoire et pas forcément aux bons endroits.

### Bruno Cinotti

Je ne peux que confirmer ce que je disais : quand on a 220 agents de l'OFB qui s'oc-

cupent de la police de l'eau sur un territoire de 100 départements métropolitains, le ratio est vite fait !

Les personnels habilités à constater les infractions au Code de l'environnement sont très nombreux. Mais, comme je le disais aussi, entre la Révolution française, avec le Code des délits et des peines en 1794, et 1958, il y avait dans le milieu rural 40 000 gardes champêtres. En 1958, pour une raison que je n'ai pas réussi à élucider, le législateur a décidé qu'il n'était plus obligatoire pour une commune d'avoir des gardes champêtres. L'effet a été assez rapide : nous en avons actuellement moins de 1 000. Nous en avons donc perdu 39 000 depuis 65 ans. À mon sens, la capacité de faire de la police rurale a été perdue à ce moment.

Pour ce qui est de l'éventuelle participation d'autres organismes, le régime de Vichy avait souhaité donner aux gardes des fédérations départementales des chasseurs et à ceux des fédérations départementales des pêcheurs des pouvoirs de police spéciale, normalement réservés aux agents de l'État et des collectivités territoriales. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements successifs ont tout fait pour que les missions de police reviennent dans le seul giron de la puissance publique. C'est ainsi qu'il n'y a presque plus de gardes-chasse dans les fédérations départementales de chasseurs. Les derniers gardes qui restent dans les fédérations départementales des pêcheurs font essentiellement ce que l'on appelle de la « police du permis ».

S'il y avait une volonté de mettre en œuvre la partie « police », tant administrative que

judiciaire, de la loi sur l'eau, elle passerait d'abord par le recrutement et la formation de personnel. Or, nous savons que le recrutement de personnel et l'augmentation des prélèvements obligatoires ne sont pas très en vogue actuellement.

### Florence Daumas

Nous avons une question de M. Tourba : à la suite de la loi de 1992, comment s'est organisée la coordination entre les SDAGE et les SAGE ? Les rapports de force entre les échelons de gouvernance, les comités de bassin, les commissions territoriales, les commissions locales de l'eau ont-ils conduit à des blocages particuliers dans la conduite des politiques de l'eau ?

### Pierre-Alain Roche

Je ne pense pas que ce soit la difficulté majeure de l'exercice. Cela dépend des situations locales de chaque bassin. Mais les commissions territoriales mises en place, en créant des espaces intermédiaires entre le très local et le bassin, ont assuré des formes de régulation très efficaces.

Je reviens sur la police de l'eau, parce qu'il y a un enjeu que j'avais souligné avec des collègues dans un rapport sur la gestion des eaux pluviales. Entre les collectivités, qui font la police des rejets dans les réseaux, et l'État, qui fait la police des rejets dans le milieu naturel, il y a un exercice de coordination, voire de doublon. Il y a globalement des moyens modestes, mais ceux-ci ne sont malgré tout pas employés de façon extrêmement efficace, parce que l'on croit au sein de chaque acteur public devoir se méfier des autres acteurs publics. J'avais suggéré qu'on expérimente

des formes de délégation globale aux collectivités, sur la base d'objectifs fondés sur la directive-cadre pour la restauration des masses d'eau, de façon que les métropoles, qui en ont la taille, disposent des outils de la régulation de l'ensemble du dialogue avec les aménageurs, les industriels, dans les ZAC, etc.

Ce serait sans doute une source d'efficacité collective, parce qu'effectivement l'espoir de voir se multiplier par 10 ou par 100 le nombre des agents chargés de la police de l'eau dans la sphère de l'État est hors de proportion. Il ne s'agit pas de savoir si on ajoute 10 % ou 20 % d'effectifs à la fin d'une lutte homérique avec la direction du budget ! La question, c'est que les moyens sont dans les collectivités, il faut donc tenir compte de cet élément.

### Thierry Burlot

Il y a un problème de confiance dans tout cela. Nous devons tous faire notre autocritique. Les agences de l'eau se sont beaucoup méfié de la mise en œuvre des SAGE. Comment accepter de laisser des territoires décentralisés porter un projet relatif à l'eau ? Je vous avoue que, lorsque je suis entré pour la première fois au Comité de bassin Loire-Bretagne, j'avais observé dans l'agence une administration qui était très dirigiste, comme si la politique de l'eau en Bretagne se construisait à Orléans. La réussite de la politique de l'eau en Bretagne est avant tout due au fait que les Bretons se sont mobilisés, sur la base d'un SDAGE qui construit une planification. Ce sont avant tout des territoires mobilisés. Et je m'aperçois que, là où les choses se passent le moins bien, c'est là où les territoires ne sont pas orga-

nisés. Il faut que nous veillions tous à cela.

Je constate aujourd'hui qu'à tous les niveaux et dans toutes les organisations, y compris les organisations de l'État, quand on est préfet coordonnateur de bassin, on ne voit pas les choses de la même façon que quand on est préfet de région. Je crois que nous devons aussi faire confiance et qu'il faut que l'État puisse revenir sur ses fondamentaux. Nous avons des comptes à rendre à Bruxelles : il nous faut des SDAGE puissants, une vraie politique menée par des territoires organisés que nous soutenons. Mais il faut faire confiance et légitimer nos politiques.

Je regarde le débat que nous avons en ce moment pour construire le SDAGE en Loire-Bretagne, et je regarde les Conseils régionaux qui ont une compétence majeure en matière de développement économique et d'aménagement du territoire : ils écrivent tous des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADETT). Je me suis penché sur le lien entre ces SRADETT et les SDAGE : il n'y en a aucun ou si peu ! Et quand je vais regarder le lien entre les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les SAGE, il en va de même. Nous avons donc des organisations qui ne se parlent pas. Mais c'est bien le développement économique et l'aménagement du territoire qui feront la qualité et la quantité de l'eau de nos rivières et de nos bassins versants. Si l'on n'agit pas au cœur du moteur, on subit. Il faut donc passer d'une politique un peu curative à une politique de prévention,

d'anticipation de ce qui va se passer. C'est pour cela que je pense que demain les SDAGE seront réussis si les régions écrivent des SRADETT qui prennent en considération cet élément essentiel qu'est l'eau.

La bonne nouvelle, en un sens, c'est qu'il y a moins d'eau disponible pour nos besoins. Tant qu'elle était inépuisable, on y allait. Mais, aujourd'hui, il va falloir la partager. C'est ce qui se passe avec le dérèglement climatique, la sécheresse, mais surtout les phénomènes climatiques exceptionnels. Ce qu'a subi la vallée de la Roya par exemple, cela représente 1 milliard d'euros de dégâts pour un seul événement catastrophique : les assurances payent, jusqu'au moment où elles vont dire : « On ne paye plus ! » Vers qui nous tournerons-nous alors ? Vers les territoires, pour inaction climatique ? Il faut donc que nous soyons très prudents. Il faut que nous travaillions collectivement, l'État et les collectivités, les usagers, économiques et non-économiques, tous niveaux confondus, sur ce sujet. C'est d'ailleurs un des défis que nous allons devoir relever : travailler ensemble et en cohérence.

Si je reprends l'exemple de la Bretagne, le budget de la région Bretagne est de 1,6 milliards d'euros et le budget de la politique agricole commune en Bretagne est de 600 millions d'euros. Si la politique agricole commune n'est pas en phase avec la problématique de l'eau, le problème semble insurmontable. Il faut donc de la cohérence dans nos politiques publiques.

Pour ce qui est de la police, le constat est quand même incroyable. La seule police qui a été confinée pendant la crise sani-

taire COVID était la police de l'environnement. C'est assez significatif ! Il faut que nous réfléchissions sérieusement à cette question de la police de l'environnement : il ne suffit pas d'avoir des règlements, encore faut-il les appliquer. Je pense qu'il faudra aussi décentraliser la police de l'environnement parce que l'État n'a pas les moyens. Il faut en tout cas être vigilants par rapport à cette complexité.

À titre d'exemple, avec les collègues, nous écrivons le SDAGE Loire-Bretagne. Quand je vois le texte que nous allons produire, je me dis : « Qui va lire ça ? », et même : « Qui peut lire ça ? » Il faut vraiment faire atten-

tion au décrochage. Cela renvoie à ce que disait Pierre-Alain Roche sur la réappropriation culturelle du sujet. Si nous ne parlons que de « DCE », de « masses d'eau », de « critères » et qu'on entre dans le détail, nous perdons tout le monde. C'est l'une des difficultés, notamment pour ce qui est de la donnée, puisque c'est très complexe dès qu'on entre dans la donnée. La donnée change, les critères changent. Et la complexité s'amplifie.

Ce que je retiens, c'est qu'il faut que nous travaillions sur la police, l'amélioration de la lecture de la donnée. Il faut surtout que tout le monde se réapproprie le sujet dans

les territoires, parce que l'eau est un enjeu de santé publique, un enjeu de bien-vivre ensemble, un enjeu de générations futures, un enjeu de développement économique. C'est un enjeu tellement fort que nous sommes obligés de le partager !

### Patrick Février

Je remercie le président Burlot et les intervenants pour la richesse de leurs interventions et les différents aspects qu'ils ont développés sur les impacts de la loi sur les acteurs de l'eau et des écosystèmes aquatiques. Je crois que les interventions des uns et des autres ont montré que ce n'est pas toujours évident. ★



Passe à poissons dans les gorges du Gardon © Terra / L. Mignaux

# Témoignage politique

**Brice LALONDE**, ancien ministre de l'Environnement (1988-1992)

Merci de me rappeler des années de jeunesse ! Et merci à ceux qui m'avaient aidé quand j'étais ministre de l'Environnement et responsable, au sein du gouvernement de Michel Rocard, de l'élaboration et de l'adoption d'une nouvelle loi sur l'eau : Jean-Luc Laurent, Claude Truchot, Jean-Loïc Nicolazo, Michel Mousel, Pierre-Alain Roche. Je suis très heureux de vous retrouver. Du point de vue politique, j'étais à l'époque un militant écologiste déjà persuadé de la réalité du changement climatique.

Mon premier contact avec les questions de l'eau avait eu lieu avec l'accident de Sandoz. Le ministre de l'époque, Alain Carignon, sans doute pour faire un coup politique, m'avait désigné comme rapporteur d'une commission d'enquête. Je découvrais ainsi la réalité d'un grand fleuve européen, le Rhin, avec le professeur Carbiener et des militants associatifs de la Fédération française des sociétés de protection de la nature. Nous avons beaucoup travaillé. Nous arpentions le Rhin. Je découvrais les *Brunnenwasser*, les callitriches... C'est à cette occasion que j'avais compris que nous avons fait beaucoup d'erreurs dans les aménagements de cours d'eau. Un ingénieur de l'époque napoléonienne, Johann Gottfried Tulla, avait voulu rectifier le cours du Rhin. Tout cela avait abouti à des catastrophes.

Après la pollution chimique provenant de l'usine Sandoz, dans le cadre du grand plan pour la restauration du Rhin, j'avais rencontré le ministre néerlandais Pieter Winsemius qui en était l'inspirateur. C'est ce qui avait abouti au doublement du budget de l'agence de l'eau Rhin-Meuse. C'est sur le modèle de ce doublement qu'avec le Premier Ministre nous avons convaincu Pierre Bérégovoy qu'il fallait doubler le budget de toutes les agences de l'eau, si nous voulions réellement mettre la France au niveau que les directives européennes réclamaient.

Michel Rocard était presque un ami. Je le connaissais depuis longtemps. C'est lui qui m'avait fait venir au ministère en 1988. À l'époque, il n'y avait pas de majorité au Parlement pour le gouvernement dominé par le parti socialiste. Il fallait donc sans cesse discuter avec les groupes parlementaires. C'est sans doute le gouvernement de la V<sup>e</sup> République qui a le plus utilisé le dispositif constitutionnel de l'article 49-3.

Quand j'étais arrivé au ministère, la situation dans les domaines de l'eau était très conflictuelle. On n'était pas du tout dans le schéma d'un vote unanime du Parlement. Déjà, dès mon arrivée, j'avais été accueilli par une catastrophe sur la Loire : l'affaire Protex avait provoqué la suspension de l'approvisionnement en



Brice Lalonde au salon international de l'agriculture en 1991 © Jean Weber/INRA

eau de la ville de Tours pendant quelques jours. C'était une entreprise industrielle qui avait complètement refusé de se conformer aux arrêtés de l'ingénieur des Mines, qui avait plusieurs fois pointé, par exemple, l'absence d'un système de rétention. J'avais donc été accueilli par une lacune dans le respect des polices de l'eau et des installations classées.

Ensuite avait eu lieu la polémique sur les rejets de nitrates dans l'eau, qui était très violente à l'époque. Je ne pouvais plus me promener dans les campagnes sans que des agriculteurs n'organisent des chasses aux convois ministériels... C'était aussi l'époque du remembrement abusif. Il y avait donc un désaccord avec le monde agricole. Dans le domaine des inondations, des tensions culminaient avec le maire de Tours, Jean Royer, puisque je m'opposais à la construc-

tion du barrage de Serre de la Fare sur la Loire. En plus, il y avait une période de sécheresse de 1989 à 1990 : un accord était négocié avec EDF pour que les gestionnaires de grands barrages organisent des lâchers d'eau.

Au ministère de l'Environnement, un ingénieur, Yves Mérillon, suivait toutes ces affaires. Il jouait un rôle important dans les politiques de l'eau. Il réclamait une refonte de la réglementation. Il y avait eu beaucoup de rapports parlementaires, par exemple ceux qui avaient été présentés par des élus des Yvelines, Guy Malandain et Paul-Louis Tenaillon. À l'époque, seuls 60 % des Français étaient raccordés à l'assainissement. C'était une situation invraisemblable ! Les stations d'épuration avaient un rendement extrêmement médiocre.

Pendant les quatre années où j'étais ministre, toute mon action avait tendu vers un renforcement institutionnel du ministère au sein de l'appareil de l'État, notamment en assurant sa présence dans les territoires par des services déconcentrés dépendant de lui. C'est ce qui se mettait en place, au moment du vote de la loi sur l'eau, avec la création des directions régionales de l'environnement.

Je voulais que le ministère soit fondé sur trois pieds : un bâton, une carotte, des lunettes. Le bâton, c'était la réglementation conçue par les services centraux du ministère et appliquée sur le terrain. La carotte, c'était le doublement des programmes pluriannuels des agences de l'eau, qui pouvaient ainsi apporter des aides financières plus

conséquentes pour que les collectivités territoriales et les entreprises industrielles aient les moyens d'améliorer la situation de l'eau et des milieux aquatiques. Il y avait enfin les lunettes que j'avais créées : il fallait évaluer, savoir si nous allions vers le mieux ou vers le pire, si c'était efficace ou non. J'avais donc mis en place, à cette fin, l'Institut français de l'environnement, l'IFEN. En effet, j'avais été jaloux en voyant que des pays étrangers avaient des instituts de l'environnement remarquables et que la France n'avait rien. Elle n'a d'ailleurs toujours rien puisque Nelly Olin a supprimé l'IFEN. Par ailleurs, plusieurs organismes qui avaient contribué à détruire l'environnement ont ajouté un E pour « environnement » à la fin de leur sigle... Nous sommes donc toujours dépendants de structures qui ne relèvent pas du ministère de l'Environnement.

La deuxième chose que j'avais toujours faite avait été de passer par le détour européen. Quand je n'arrivais pas à convaincre mes collègues au gouvernement, lors des arbitrages interministériels, je m'arrangeais pour que la France accepte de signer des conventions ou des directives au niveau européen ou international. Le ministre de l'Environnement allemand de l'époque, Klaus Töpfer, était un ami. L'Espagne et le Portugal venaient d'intégrer l'Union européenne. Nous arrivions à constituer des majorités assez facilement.

Avec le directeur général de l'environnement à la Commission, Laurens Jan Brinkhorst, qui allait ensuite devenir ministre de l'Agriculture, de la Protection

de la nature et de la Pêche aux Pays-Bas, nous avons mis en place des directives dont a parlé Bernard Barraqué, sur les nitrates et sur les eaux résiduelles urbaines. On avait aussi lancé le projet de directive sur les habitats, qui allait ensuite empoisonner le débat politique pendant un moment.

Michel Rocard avait donc demandé qu'une loi sur l'eau soit élaborée, accompagnée d'Assises de l'eau. Je m'entendais très bien avec tous les présidents des comités de bassin, qui étaient des élus de l'opposition : Pierre Messmer, Henri Torre, Robert Galley, Ambroise Guellec, Jean François-Poncet, Jacques Vernier. En revanche, ce dont j'étais conscient à l'époque, c'est que l'État avait disparu. Nous avons une très belle politique, une très belle architecture, avec la loi de 1964 et les agences de l'eau, mais il n'y avait plus d'État. Il n'y avait plus de politique impulsée, plus vraiment de choix national.

Par ailleurs, les cours d'eau étaient négligés. Nous avons un fonctionnement par grands bassins : c'était donc un peu abstrait. Nous nous occupions beaucoup de l'assainissement et de l'eau potable mais nous ne nous occupions pas du cours d'eau lui-même. La plupart du temps, la limite des départements était représentée par des cours d'eau. Personne ne s'occupait de ces cours d'eau, parce que l'on pensait que c'était le département voisin qui devait le faire.

Voilà où en était la situation, avec cette absence d'effectivité de la police de l'eau, une accumulation de textes,

incompréhensibles du reste, qui parlaient d'eaux closes, d'eaux ouvertes, d'eaux domaniales... Plusieurs rapports avaient été produits, y compris par mon administration : Claude Truchot, Pierre-Alain Roche, Jean-Loïc Nicolazo.

Nous avons décidé de faire examiner le projet de loi d'abord par le Sénat pour calmer les choses, en nous disant que le Sénat était politiquement plus calme que l'Assemblée nationale. De plus, les sénateurs sont des gens qui ont beaucoup de relations avec leur territoire, leur coin de France. Nous espérons raisonnablement pouvoir mener une bonne discussion au Sénat. C'est à peu près ce qui s'est passé.

Mon problème principal avec ce projet de loi, c'est que je ne trouvais pas d'acteur local, de maître d'ouvrage. J'étais donc très embêté. Pour la police de l'eau, il n'y avait pas encore d'administration territoriale propre au ministère de l'Environnement. En conséquence, comme le disait M. Cinotti, le constat, c'est que « tout le monde a le droit de faire de la police de l'eau ». Cela pouvait être n'importe qui, parce qu'il fallait s'appuyer sur quelques personnes. Les gardes champêtres n'étaient effectivement plus obligatoires depuis 1958, alors que ç'aurait été l'idéal. Pour le maître d'ouvrage, je souhaitais, je rêvais que les commissions locales de l'eau se transforment en communautés locales, en acteurs, avec maîtrise d'ouvrage. Mais cela n'avait pas été possible : le Conseil d'État ne l'avait pas voulu.

Il n'y avait pas encore les établissements publics territoriaux de bassin d'au-

jourd'hui, sauf un, pour la Dordogne, de mémoire. Dans ce domaine aussi, il y avait de la confusion pour savoir quel était le meilleur échelon territorial pour gérer les cours d'eau. C'était devenu, là aussi, un « ça peut être n'importe qui » : les communes, les départements, n'importe quelle collectivité. Et à la fin, c'était la ville ou la métropole la plus puissante qui l'emportait. C'est ainsi que les choses se passaient.

Les agences financières de bassin, rebaptisées alors agences de l'eau, étaient une forme de mutuelle. J'ai toujours pensé qu'elles étaient bien des mutuelles et que le principe pollueur-payeur ne pouvait pas s'appliquer de manière absolument pure parce que le pollueur est incapable de payer les sommes nécessaires. C'est le grand nombre de justiciables payeurs qui finissait par donner les volumes financiers nécessaires. Aussi ai-je été totalement opposé à ce qui s'est passé dans la loi de 2006, avec la qualification d'impôts et le contrôle parlementaire. Le Parlement s'y est mis, depuis, on a assisté aux plafonds mordants, à l'érosion systématique du budget des agences.

L'examen parlementaire du projet de loi a été un moment où j'étais très heureux de discuter au Parlement : les élus y avaient pleinement joué leur rôle. Certes, il est vrai que, dans ces discussions, les parlementaires étaient plus intéressés par les usages de l'eau, tandis que j'étais plus motivé par le respect des équilibres naturels. Si nous avions fini par nous mettre d'accord, il y avait eu une tension permanente entre l'écologie et les

usages agricoles, industriels ou communaux de l'eau. Maintenant, les gens sont un peu tristes que nous n'ayons pas osé, à ce moment, affirmer que les agences étaient des mutuelles. Désormais, elles ne le sont plus et nous assistons à une évolution en peau de chagrin. Il faudrait quand même y mettre fin !

Je pense que ce problème vient de la direction de l'eau. À l'époque, j'avais été frappé par le constat qu'il y avait une direction des hydrocarbures mais non une direction de l'eau dans les structures ministérielles. Les hydrocarbures étaient-ils donc plus importants que l'eau ? J'avais insisté pour qu'il y ait la création d'une direction de l'eau distincte tant j'estimais que l'eau était une question importante. Je pense que c'est toujours là que le bât blesse et que, ce qu'il manque aujourd'hui, c'est une nouvelle doctrine. Depuis 1998, nous avons réussi à imposer le respect, la gestion prudente du cours d'eau, jusqu'à la discussion entre les moulins et la continuité écologique des cours d'eau.

Mais en réalité, avec le changement climatique, les choses ont complètement changé. Aujourd'hui il faut presque empêcher l'eau d'aller vers la mer... Il faut donc revoir la question des retenues. Sans doute faudrait-il que les écologistes eux-mêmes changent un peu. Il est très important de garder la terre humide. Nous avons eu des avancées avec l'approche simplifiée des couleurs de l'eau : l'eau verte, l'eau brune, l'eau virtuelle importée... Notre connaissance de l'eau doit évoluer. Par exemple, l'eau verte devient plus importante que l'eau

bleue des rivières et des lacs : c'est l'eau qui est dans le sol, dans les arbres, dans les êtres vivants.

Cette eau est absolument précieuse, notamment parce qu'elle s'évapore : les arbres font s'évaporer l'eau et tout cela crée de la fraîcheur. Je pense donc qu'il va falloir inventer une nouvelle manière d'agir, qui ne se retrouve pas nécessairement dans les agences de l'eau. Elle se trouve d'abord dans les responsabilités de l'État, qui ne fait pas son travail – si j'ose dire – sur l'eau, parce qu'il croit que tout va bien. Non, ça ne va pas si bien que ça ! Il va sans doute d'abord falloir travailler au niveau du ministère et des instituts de recherche, du CNRS notamment, et préparer une nouvelle étape des politiques de l'eau. Nous verrons ensuite s'il faut une nouvelle loi. ★

### Patrick Février

Merci beaucoup, Brice, pour cette conclusion politique de la première demi-journée consacrée à ce que l'on peut appeler la « loi Lalonde ». Je crois que vous avez bien montré le contexte politique dans votre intervention et l'on peut vraiment baptiser cette loi de votre nom.

### Florence Daumas

Pour conclure la matinée, je reprends une remarque d'un internaute. Il est étonné de la libre expression des intervenants et considère qu'accepter de regarder les erreurs, c'est déjà être sur le chemin de la raison. C'est comme cela que nous vous donnons rendez-vous pour cet après-midi.

### Patrick Février

Je suis certain que les intervenants de cet après-midi sauront montrer autant de lucidité et d'esprit critique dans leur appréhension d'un certain nombre de sujets.



## Session 3

# les changements majeurs dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques depuis 30 ans

# les changements majeurs dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques depuis 30 ans

Session présidée par **André Flajolet**, ancien député, président du Comité de bassin Artois-Picardie,

avec :

**Jean-Pierre Rideau**, ancien chef de bureau à la direction de l'eau

**Pascal Bertheaud**, ancien directeur de l'eau, directeur général du CEREMA

**Guy Pustelnik**, ancien directeur d'EPIDOR (EPTB Dordogne)

**Régis Taisne**, responsable du département « Cycle de l'eau » à la FNCCR

## Florence Daumas

Nous vous accueillons de nouveau pour la suite de cette journée d'études consacrée aux 30 ans de la loi sur l'eau de 1992. Cet après-midi sera consacré à une troisième session, sur les changements majeurs opérés dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques depuis trente ans. M. André Flajolet, président du Comité de bassin Artois-Picardie, présidera cette session, en visioconférence. Cette session abordera la directive-cadre sur l'eau, la loi sur l'eau et les milieux aquatique (Lema) de 2006, le rôle des établissements publics territoriaux de bassin et l'évolution des compétences des niveaux de collectivités territoriales.

La table ronde finale sera dédiée aux enjeux actuels et à venir liés à la ressource en eau. Elle sera animée par Pierre Victoria, l'ancien délégué général du Cercle français de l'eau. Il y sera ques-

tion de l'impact du dérèglement climatique, des Assises de l'eau de 2019 et des récentes conclusions du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, de l'évolution de la gouvernance territoriale, de la place de la ressource en eau dans les objectifs de développement durable et des défis pour l'avenir ressentis par les générations futures.

La journée sera conclue par le directeur de l'eau et de la biodiversité, M. Olivier Thibault.

## André Flajolet

Pour essayer de planter le décor, la directive-cadre sur l'eau (DCE) représente 123 400 masses d'eau en Europe. Son champ d'application se situe sur 110 districts hydrographiques, dont 40 sont internationaux. C'est un point quantitatif qu'il est nécessaire de bien avoir en mémoire pour montrer la portée pra-

tique de ce document théorique qui, pour la première fois, reconnaît l'eau et les milieux comme un patrimoine naturel et non comme un simple outil à la disposition des personnes. J'utilise bien le terme de « patrimoine naturel » parce que la DCE parvient à construire une architecture globale de ce que doivent être les relations entre les États et leur patrimoine aquatique.

Il y avait des directives sectorielles avant la DCE, il y en a eu et il y en aura après. L'architecture générale de ces législations communautaires dans l'Union européenne vient de la DCE. Si je voulais être un peu provoquant, je dirais que, pour une fois, la DCE cherche à unifier les documents au lieu de laisser en silo des aspects spécifiques. Aujourd'hui, cette même DCE, pour être mise en application, se retrouve segmentée à travers différentes responsabilités, comme si les agences de l'eau et les milieux aqua-

tiques n'étaient pas tout à fait capables d'« organiser » le concert des responsables pour essayer de relever les défis que soulève la DCE.

Si je vais plus loin, la DCE est en réalité le passage obligé pour que nous soyons capables de répondre aux objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU, en particulier l'ODD n° 6 et l'ODD n° 14. Autant le n° 6, l'accès à l'eau et à l'assainissement, nous paraît aller de soi, autant le n° 14 paraît représenter une approche nouvelle dans nos préoccupations : il s'agit de la conservation et de l'exploitation des océans, des mers et des ressources maritimes. J'avais écrit dans un tweet que l'on connaît mieux la Lune que l'océan. Je reste convaincu que c'est vrai et que nous avons un gros effort à mener.

Enfin, il me semble que la DCE mérite d'être relue à travers trois points de vigilance.

Il y a d'abord le fait de privilégier la durée et non l'instant. Or, les gouvernements sont devant des urgences multiples et variées. Ils n'ont pas toujours le souci de la durabilité des politiques ou du respect des institutions publiques qui sont chargées de l'eau et de l'assainissement, notamment ce qu'on appelle le grand cycle de l'eau.

Il y a ensuite le respect de l'article 7 de la DCE : l'eau est un patrimoine essentiel et irremplaçable

Enfin, la question de la marchandisation de l'eau signifie que le droit à l'eau n'est plus un droit constitutionnel mais qu'il

devient un accès économique, peut-être réservé aux uns plutôt qu'aux autres. Ce point commence à apparaître comme étant une problématique sur le plan mondial, même si ce n'est pas encore le cas chez nous.

Il me semble donc qu'il faut renforcer la DCE, lui donner une pleine dimension parce que les enjeux sont considérables. Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) font partie de ces outils qui permettent de dire que la DCE est bien l'opérateur central vers lequel nous devons faire converger l'ensemble de nos politiques sur l'eau et des milieux, et non seulement sur l'eau.

## Florence Daumas

Monsieur Flajolet, je vous laisse présenter les intervenants qui vont parler durant votre session.

## André Flajolet

J'ai plaisir à retrouver Jean-Pierre Rideau, avec lequel nous avons connu une vie antérieure lors de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Pascal Bertheaud, le nouveau directeur du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est là. Je l'ai également connu dans une vie antérieure. J'ai aussi connu Guy Pustelnik au Comité national de l'eau et je vois encore de temps en temps Régis Taisne à la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

J'adresse mes amitiés à tous ceux avec lesquels j'ai trempé dans l'eau pendant un peu plus de trois décennies, d'abord

à l'agence de l'eau Eau Loire-Bretagne, puis à la direction de l'eau à partir de 2000, une année au cours de laquelle j'avais vécu pas mal d'aventures avec nos quatre intervenants.

## Jean-Pierre Rideau

À la question qui m'est posée je répondrai en trois temps : les fondements, un coup de projecteur sur la directive, l'intersection des deux.

Les premiers fondements de la politique de l'eau en France ont été posés par la loi de 1964. Les Comités de bassin, les agences financières de bassin sont devenus, depuis bientôt 60 ans, des outils précieux pour la concertation, l'incitation et la solidarité. C'était la réponse nécessaire à l'époque pour mobiliser des eaux superficielles aux côtés des eaux souterraines.

Le deuxième fondement a été la loi Lalonde de 1992. Ce texte ignore les redevances des agences financières de bassin, par une grande pudeur constitutionnelle. Je voudrais souligner qu'il introduit dans notre dispositif les schémas directeurs d'aménagement de gestion des eaux (SDAGE), le rôle des comités de bassin dans leur élaboration et leur adoption. La loi de 1992 a également créé des Comités de bassin dans les départements d'outre-mer, ce qui y a ouvert la voie aux Offices de l'eau.

Je pense qu'il faut aussi mettre l'accent sur les mesures d'accompagnement de la loi. Elle introduit déjà l'appellation « agence de l'eau », remplaçant les termes d'agences financières de bassin, ce qui rend beau-



coup plus compréhensible la mission des agences. À cette époque, interviennent également des évolutions de fond de la politique de l'eau en France.

C'est d'abord la reconnaissance des pollutions d'origine agricole. M. Brice Lalonde a parlé des divers mouvements qui ont accompagné cette reconnaissance, notamment des discussions difficiles concernant l'impact sur les professions agricoles mais aussi sur l'eutrophisation de certains milieux aquatiques et sur la fréquentation touristique de certains littoraux, par exemple en Bretagne.

C'est ensuite le déploiement de l'intervention des agences dans la renaturation des cours d'eau. Je me souviens de l'époque où, pour définir le programme de l'agence de l'eau, nous parlions des 1 % d'actions « nature », comme en matière culturelle pour les autoroutes ou les œuvres artistiques dans l'architecture de nouveaux bâtiments. Cette action de renaturation a heureusement gagné en importance.

Il y a eu enfin le doublement du rythme d'investissement pour l'épuration des rejets, assorti d'une stratégie de maîtrise des coûts et des prix, dans le VI<sup>e</sup> programme d'intervention des agences de l'eau. Doubler le rythme d'investissement ne signifiait pas doubler le prix de l'eau : le suivi de l'évolution du prix de l'eau et la diffusion de l'information furent à la base de la réflexion sur la régulation du secteur au cours des années suivantes.

Les deux premiers articles de la loi de 1992 introduisent les principes de l'eau « patri-

moine commun » et de la gestion équilibrée de la ressource en eau. Les articles L. 110-1 et 211-1 constituent toujours des socles du Code de l'environnement. Les adaptations nécessaires face au changement climatique, la prévention des inondations trouvent aujourd'hui leur place dans la construction de cette gestion équilibrée, aux côtés de la biodiversité, même s'il faut reconnaître qu'à l'usage, depuis quelques années, l'eau est de plus en plus soluble dans la biodiversité.

Le troisième fondement de la politique de l'eau a été constitué par les lois de décentralisation. La politique de l'eau est une politique décentralisée, mise en œuvre par des acteurs locaux. Si l'on s'intéresse aux comparaisons internationales, il s'agit là d'un point très fort du modèle français de l'eau. Cette gestion décentralisée de l'eau est en effet un facteur essentiel pour la qualité du débat, la transparence de l'action et la maîtrise financière.

À ces trois fondements, j'en ajouterai un quatrième : l'eau paye l'eau. C'est le ministère des Finances qui a introduit ce principe le 1<sup>er</sup> janvier 1992, avec l'amortissement des ouvrages dans les règles comptables des services d'eau.

Ces quatre fondements ont permis de construire la gouvernance et la transparence de l'action dans le domaine de l'eau, et par là même le « consentement à payer » des usagers, comme disent les économistes.

La directive cadre sur l'eau (DCE) a précisé, dans son domaine, les objectifs de préservation, de protection et d'amé-

lioration de la qualité de l'environnement : c'est l'article 191 du traité. Nous désignons habituellement ce texte sous le sigle DCE mais il faut rappeler les termes exacts : c'est un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Ces termes sont importants. Comme le disait M. André Flajolet, la directive a une architecture dont l'ambition est d'organiser une action cohérente de l'Union européenne, des États membres et des autorités locales dans le domaine de l'eau, en liaison avec les autres politiques sectorielles.

À cette fin, elle a institué un cadre d'action avec un calendrier, des outils et des méthodes. Les définitions des masses d'eau, des hydro-éco-régions, des réseaux de surveillance mais aussi de la récupération des coûts ont pour objectif de permettre la comparaison entre les pays de l'Union. Ces dispositions s'inscrivent dans l'évaluation des conditions de la concurrence dans le marché unique. Il ne faut pas oublier ce contexte quand on lit la directive. L'analyse comparative de l'élaboration des données de rapportage dans les différents États membres mériterait de s'y investir.

Il convient également de rappeler le périmètre d'intervention de la directive. Elle vise à développer le maintien et l'amélioration de l'environnement aquatique dans l'Union. Le préambule souligne ainsi que la quantité de la ressource disponible constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau. Il précise qu'il s'agit d'assurer la viabilité environnementale des sys-

tèmes hydrologiques concernés et donc des zones humides. Ces objectifs se retrouvent dans l'article 1 : nous retrouvons ici l'amorce de la gestion équilibrée de la ressource en eau. Mais c'est une amorce sans suite : on ne trouve pas dans la directive de stratégie de protection et de restauration des zones humides. La directive en fait un moyen d'action, une mesure possible et non un objectif en soi. La directive renvoie ici aux zones protégées et à Natura 2000.

Adoptée par le Conseil selon les règles de majorité qualifiée, la directive ne traite pas et ne pouvait pas traiter de la répartition quantitative des ressources, ce qui aurait exigé une adoption à l'unanimité. Le cadre de travail défini par la directive est donc incomplet puisqu'il ne traite pas de cet aspect majeur de la gestion de la ressource en eau.

On ne peut donc pas dire que la directive ait bouleversé les fondements de la politique de l'eau. Mais elle en a bouleversé la mise en œuvre : elle a introduit de nouveaux outils, de nouvelles méthodes de travail. Ce changement d'approche a été parfois un choc culturel pour un secteur qui était centré sur le modèle français de gestion de l'eau et insuffisamment informé de l'historique et des démarches de ses voisins européens. En ce sens, le travail de Bernard Barraqué a été exemplaire mais malheureusement trop peu suivi dans les bassins.

Trois domaines sont particulièrement concernés dans la directive : l'évaluation de la qualité des eaux ; la définition des objectifs ; l'économie.

Pour ce qui concerne l'évaluation de la qualité des eaux, c'est après deux années et le risque d'un contentieux communautaire que l'application de l'annexe 5 fut enfin transposée, mettant fin à l'utilisation de notre référentiel SEQ-Eau (système d'évaluation de la qualité des eaux). Cet épisode n'est somme toute que la conséquence de l'isolement sur le plan européen des techniciens et des ingénieurs travaillant en France sur le grand cycle de l'eau. Pour ne pas répéter ce type d'échec, nous avons besoin de développer des coopérations entre Européens. J'en profite pour suggérer au Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) de développer un « Erasmus de l'eau » impliquant les organismes et les établissements de bassin européens pour permettre des échanges de techniciens de l'eau tant du petit cycle que du grand cycle.

Il convient également de signaler le bouleversement lié aux méthodes. La directive fixe un objectif, le bon état des eaux, et demande de justifier les dérogations. Dans la démarche partenariale qui fut entamée entre pays européens, la question du taux de dérogation fut posée. C'était l'inconnu ! Les discussions n'aboutirent pas étant donné que les chiffres cités variaient quasiment entre 1 % et 99 %.

Il faut en retenir que l'objectif ne résulte plus d'un accord entre des parties prenantes mais de l'examen des coûts, de la faisabilité technique ou des délais d'élimination ou de transfert des pollutions. Tout cela doit être transparent, c'est-à-dire justifié par les parties prenantes, et arrêté après une consultation du public.

Le fait que les SDAGE n'avaient pas d'échéance était un point important. La directive a introduit un cycle de six ans. Ce cycle ne va pas s'arrêter en 2027, même si 2027 constitue le terme pour la réalisation du bon état, des dérogations justifiées du bon état restant possibles à cette date. Applicable à tous les districts hydrographiques de l'Union, ce cycle est développé en mettant en œuvre deux processus.

Le premier d'entre eux est le processus DPSIR. C'est un modèle adopté par l'Agence Européenne de l'Environnement, à partir du modèle pression-état-réponse développé par l'OCDE. Il permet de définir les objectifs d'état des eaux et les actions correctrices nécessaires, par rapport à un scénario de continuité de l'action actuelle. Il faut partir des activités (Driving forces, forces motrices telles que le tourisme, l'urbanisation, l'agriculture), définir les Pressions qu'elles exercent sur les milieux, l'état des eaux en résultant (State) et son Impact sur les activités et sur les dommages environnementaux. Cela se conclut par des actions, constituant les Réponses. Ce processus permet de construire le lien entre l'aménagement du territoire et la gestion de la ressource en eau. C'est le lien avec les SRADETT, les SCOT, les PLUI. Cela pose la question de la place des régions et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les comités de bassin. C'est pour faire ce lien avec l'aménagement du territoire et avec les autres politiques sectorielles que le cycle de gestion de la directive per-

durera après 2027. Les évolutions liées au changement climatique seront ici à prendre en considération pour définir l'évolution des pressions.

Le second est un processus classique du management : on demande de vérifier, en milieu de cycle et en fin de cycle si le rythme de réalisation des mesures correctrices est suffisant.

Un dernier bouleversement apporté par la directive dans l'analyse des méthodes de travail est certainement l'économie, avec trois étapes.

La première étape est la caractérisation des activités à l'origine de l'altération de l'état des eaux, autrement dit les « utilisations de l'eau ». Je rappelle qu'une culture intensive non irriguée est une « utilisation de l'eau » si elle induit une dégradation de l'état des eaux souterraines ou superficielles. En revanche, si la pêche à la ligne est un « usage de l'eau », ce n'est pas une « utilisation de l'eau » en l'absence d'altération de l'état des eaux.

La seconde étape est l'évaluation des impacts de la dégradation de l'état des eaux sur les activités : il s'agit des pertes d'activité mais aussi des dépenses compensatoires que constituent par exemple les transferts d'eau après la fermeture de captages d'eau potable ou les traitements supplémentaires de potabilisation.

La dernière étape est l'optimisation économique des mesures pour préciser la meilleure trajectoire possible.

Je vais revenir sur l'identification des dépenses compensatoires. En demandant d'identifier ces dépenses compensatoires à la charge des usagers de l'eau du fait de la dégradation des milieux, la directive a demandé de rendre compte de l'application du principe pollueur-payeur aux trois secteurs économiques que sont les ménages, l'industrie et l'agriculture. Autrement dit, sommes-nous dans un scénario de pollueur-payeur ou de pollué-payeur ?

La directive n'introduit pas une obligation de récupération des coûts : ce serait une mesure fiscale et l'adoption de la directive à la majorité qualifiée ne permet pas d'introduire de telles dispositions. En revanche, elle introduit une obligation de transparence et une obligation de compte rendu là où la récupération des coûts pourrait être un instrument pour inciter à l'action.

Une seconde analyse est demandée par la directive pour répondre à la question : « Est-ce que les coûts des services de l'eau sont répartis équitablement entre les secteurs économiques selon leur consommation ? » L'on retrouve ici le souci de la concurrence dans le marché unique.

Cette double analyse des dépenses compensatoires et de la récupération des coûts par secteur économique doit identifier les mesures miroirs permettant de corriger les déséquilibres constatés. La directive a ainsi complété les dispositions de la loi de 1964. Elle a introduit la transparence dans la mise en œuvre du principe pollueur-payeur et du principe « l'eau paye l'eau ».

Pour conclure, je dirai que la directive est un cadre incomplet pour une gestion équilibrée de la ressource en eau. La loi sur l'eau de 1992 peut donc être vue, a posteriori, comme une surtransposition de la directive. En précisant le calendrier, les méthodes et les outils de la gestion équilibrée, la directive a bouleversé des habitudes et exigé de nouveaux métiers et de nouvelles compétences. Si la vitrine du magasin a été modernisée, avec la participation du public, l'intérieur du magasin doit être reconstruit en totalité, avec de nouveaux outils et de nouvelles compétences.

L'apport fondamental de la directive, que je voudrais souligner, est la construction de liens entre la gestion de la ressource en eau, l'aménagement des territoires et les politiques sectorielles. C'est un apport essentiel dans le contexte du changement climatique. Renoncer à examiner ces liens sera sans issue car la gestion équilibrée de la ressource en eau constituera certainement l'indicateur le plus visible par tous de notre succès ou de notre échec dans l'adaptation au changement climatique.

Pour que cette démarche ne reste pas théorique, voire technocratique, deux conditions me paraissent nécessaires.

Il faut d'abord une implication forte des comités de bassin et des commissions locales de l'eau, en liaison avec les collectivités territoriales intervenant dans l'aménagement du territoire. Il faut aussi identifier les mesures préventives. La construction du lien entre l'aménagement du territoire et la gestion de la

ressource ne va pas de soi. Cela aboutit inévitablement à des débats et à des remises en question. Mais allons-nous pouvoir nous passer de remises en question face au défi climatique ? Cela suppose de développer des cultures et des méthodes en matière d'évaluation et de prospective.

Une autre dimension majeure est l'information et la consultation du public, pour expliquer les enjeux et les propositions, faire émerger des solutions alternatives, faire s'exprimer le point de vue de Sirius.

Ce sont des étapes indispensables dans la mobilisation des acteurs locaux. Les comités de bassin et les commissions locales de l'eau ont ici un rôle essentiel d'organisation, de déploiement et de synthèse. Nous avons aujourd'hui des outils pour une gestion équilibrée de la ressource. L'enjeu est donc d'en préserver le financement mais aussi les moyens humains et les compétences. Ici je reprendrai les conclusions de Bruno Cinotti mais aussi les perspectives de décentralisation de la police des eaux. C'est certainement ce qui nous permettrait de construire au plan local une gestion équilibrée de la ressource en eau face au défi du changement climatique.

### André Flajolet

Avant de lancer le débat, je propose que nous écoutions Pascal Berteaud puis Guy Pustelnik.

### Florence Dumas

Je suis tout à fait d'accord, nous allons essayer de maintenir la dynamique jusqu'à l'intervention de M. Taisne puis

nous passerons aux échanges. Monsieur Rideau, si vous le souhaitez, vous pouvez répondre directement aux questions dans le chat.

### Pascal Berteaud

Je vais vous raconter une histoire de neuf ans de travail législatif, qui a usé cinq ministres. La loi de 1992 avait apporté énormément de choses mais un certain nombre de sujets avaient été laissés de côté, notamment celui de l'inconstitutionnalité des redevances des agences de l'eau. C'est ennuyeux s'agissant d'un impôt qui s'élevait jusqu'à 2 milliards d'euros.

### André Flajolet

C'était une redevance !

### Pascal Berteaud

C'est une redevance sauf qu'elle trouve son existence juridique dans l'article 34 de la Constitution, qui justement la qualifie d'« impôt »... Indépendamment de cette considération constitutionnelle, le gouvernement en place trouvait que l'évolution vers les questions écologiques, comme la biodiversité aquatique, était trop lente et que le principe pollueur-payeur n'était pas totalement appliqué, notamment par la profession agricole. Dès 1998, le gouvernement, notamment Dominique Voynet, qui était ministre de l'Environnement, avait relancé le débat.

C'est à la même époque qu'arrivait la directive-cadre sur l'eau. Elle était alors surtout appréhendée comme contenant le même système de bassin que le nôtre, mais transposé à l'échelle euro-

péenne. La directive-cadre sur l'eau est effectivement, sur un certain nombre de sujets, assez proche du système français. Sur d'autres aspects, elle en était aussi très éloignée : sa mise en œuvre allait demander des adaptations très importantes. Nous étions tous un peu persuadés que le système de l'eau français était assez exemplaire et qu'il devait inspirer le monde entier... Entendre, par rapport à ce discours, qu'il n'était pas conforme à notre Constitution et que, de toute façon, il allait falloir le changer puisqu'il y avait une directive cadre européenne à appliquer, c'était assez décevant ! C'était d'autant plus décevant qu'il était devenu très compliqué d'obtenir des majorités politiques en matière d'eau, dans la mesure où les clivages politiques diffèrent selon les sujets examinés au Parlement. Les majorités à dégager sont souvent très différentes.

En fin de compte, le gouvernement de Lionel Jospin avait fait voter en première lecture une nouvelle loi sur l'eau à l'Assemblée nationale. Puis il avait perdu les élections de 2002. J'étais arrivé à peu près à ce moment pour exercer la responsabilité de directeur de l'eau. Du fait du changement de majorité, nous avions à reprendre le processus d'un projet de loi sur l'eau. Cette tâche allait nous prendre cinq ans supplémentaires. Neuf années ont finalement été nécessaires pour accoucher d'une nouvelle loi. Cette loi concernait principalement trois domaines : la mise en œuvre de la directive-cadre, l'évolution des agences de l'eau et leurs redevances et, surtout, la révision de la gouvernance du système.

Les changements à opérer étaient assez profonds par rapport à la directive-cadre. Mais ils correspondaient assez bien, *in fine*, à la direction naturelle vers laquelle penchait le système. Nous n'avions donc pas eu de difficulté majeure à faire changer les choses. Il y avait d'ailleurs à l'époque beaucoup de groupes de travail européens qui réfléchissaient à la façon d'appliquer la directive. Tout cela faisait que ces façons d'agir se diffusaient sans trop de problèmes. Il est intéressant de noter que ces changements s'effectuaient plutôt dans la concorde et de façon partagée.

Il n'en allait pas du tout de même pour la question des redevances des agences de l'eau. Lors d'un avis qui portait sur d'autres sujets, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État avaient eu l'occasion de se prononcer sur la question en expliquant que ces redevances étaient en réalité des impositions de toute nature, au regard de la Constitution de 1958. Le Parlement devait donc définir les règles d'assiette et de taux pour les redevances des agences de l'eau, il était bien nécessaire de réviser le dispositif de la loi de 1964 : en l'état, elles étaient bien inconstitutionnelles ! A noter que les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) n'existaient pas à l'époque : elles ont été introduites en 2008 sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Cela voulait donc dire que six mois plus tard, si la loi de 2006 n'avait pas été promulguée, le système de 1964 risquait de tomber en totalité dans le cas où une QPC serait posée.

Il était très compliqué de toucher aux redevances parce que l'on touchait au

grisbi. Des recettes de 2,5 milliards, cela représentait 5 % du produit de l'impôt sur le revenu : il s'agissait donc de sommes relativement énormes.

Or, le monde de l'eau est une grande force structurée, avec six agences de l'eau et des offices de l'eau outre-mer. En métropole, chaque agence a un conseil d'administration, avec une trentaine de membres dont une dizaine d'élus, un comité de bassin qui rassemble environ 200 personnes (un peu moins pour la Corse), et des commissions thématiques ou géographiques. Au total, le monde de l'eau représente environ 10 000 personnes, qui participent à la gestion concertée de l'eau et qui peuvent dire en rentrant de leur réunion : «Je t'ai fait obtenir une subvention de l'agence de l'eau !»

La défense du système existant depuis plus de quarante ans était donc particulièrement forte. Les débats sur ce qui allait devenir la loi de 2006, surtout avant le passage au Parlement, avaient été particulièrement violents. Les défenseurs du système mettaient en avant le fait que, si l'encadrement des redevances n'était pas voté par le Parlement, nous pouvions les ajuster dans le détail, avec différents coefficients, en conservant le dispositif tel quel. Mais cela ne tenait pas la route : si on regardait le système des redevances dans le détail, il y avait certes 11 paramètres pour établir la redevance de pollution. Mais 10 d'entre eux étaient, de toute façon, fixés forfaitairement : en réalité, cela finissait par se calculer en fonction du volume d'eau. La prise de conscience du fait que le sys-

tème ne pouvait pas rester inchangé avait été très longue. En tant que directeur de l'eau, j'étais confronté à un nombre de manœuvres incalculable : cela allait du colloque organisé spécialement pour expliquer qu'il ne fallait surtout pas y toucher à l'intervention d'un constitutionnaliste très connu. C'est d'ailleurs pour moi un très grand souvenir puisqu'à la fin, il avait bien voulu admettre que ce n'était pas possible d'être immobile et que nous étions bien obligés de respecter la Constitution.

Cette défense «en zone» était donc particulièrement forte. C'est bien dommage puisque, dans le même temps, le débat sur le fond, par exemple sur les redevances applicables à la pollution diffuse, était un peu occulté. Cette nouvelle loi sur l'eau n'a d'ailleurs pas eu beaucoup d'effet sur les pollutions diffuses. Le monde de l'eau aurait sûrement été mieux inspiré de se battre sur ce genre de sujet plutôt que sur la conservation de son périmètre établi en 1964.

À part les redevances, le troisième domaine qu'il fallait traiter était celui de la gouvernance. C'est dans la loi de 2006 qu'ont été introduits pour la première fois les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Il y avait aussi deux sujets majeurs : la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), en lien avec la réforme de l'organisation de la pêche en eau douce en France. Pour ce qui est de l'Onema, cela partait du constat que, si l'eau était gérée par bassin en France, un certain nombre de missions devaient être exercées au niveau national, notamment en matière de connaissances,

de la solidarité avec l'outre-mer ou de l'action à l'international.

Ces missions étaient à l'époque tenues, tant bien que mal, par la direction de l'eau. Or ce genre de missions ne correspond pas vraiment au métier d'une administration centrale. L'idée de créer une «septième» agence pour les exercer était donc très pertinente. Mais nous nous heurtions là encore à la question du financement puisque, selon le principe de «l'eau paye l'eau», il s'agissait de la financer par des ressources assises sur l'eau. Des hurlements de tout le microcosme se faisaient alors entendre, en disant qu'il n'y avait pas besoin d'action nationale puisque celle des agences suffisait.

Une première tentative de mutualisation nationale de recettes provenant des redevances des agences de l'eau avait eu lieu avec la création du Fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE), à l'époque de Dominique Voynet, alimenté par des contributions «volontaires» des agences. Finalement, dans la loi sur l'eau, figurait l'idée de l'accrocher à un organisme existant. Il se trouvait que nous avions le Conseil supérieur de la pêche, qui n'était pas dans une forme financière optimale. Nous nous sommes donc dit : «Les moyens que nous aurions mis dans le Conseil supérieur de la pêche, ceux qui avaient été mis dans ce FNSE, par exemple sur la connaissance et les actions de coopération internationale, pourquoi ne pas grouper tout cela pour arriver à constituer cette septième agence ?»

C'est ce qui a été fait avec la création de l'Onema, remplacé ensuite

par l'Agence française pour la biodiversité (AFB), auquel étaient adjoints les aspects maritimes, notamment les parcs marins, et, depuis la loi du 24 juillet 2019, par l'Office français de la biodiversité (OFB), par fusion de l'AFB avec l'ancien Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Nous sommes ainsi arrivés à l'idée d'avoir un établissement national qui puisse gérer l'ensemble de ces questions relatives à l'eau, à la biodiversité, à la pêche et à la chasse. La grosse pièce manquante dans ce jeu de Meccano, c'est d'arriver à trouver une recette assise sur quelque chose qui soit en lien avec la biodiversité. On pourrait en imaginer : l'imperméabilisation, une taxe additionnelle à la taxe foncière... Mais cela n'a pas été fait. À mon avis, c'est bien la grande question qu'il faudra traiter dans les années à venir, trouver une recette directement liée à la biodiversité, qui permette raisonnablement de concilier deux principes : «l'eau paye l'eau», «la biodiversité paye la biodiversité».

Le dernier point structurel en matière de gouvernance a été la réorganisation complète de la pêche en eau douce en France. L'organisation de la pêche datait de l'époque du maréchal Pétain : c'était une organisation corporatiste assez classique. Il s'agissait de la transformer en quelque chose qui ressemble à une fédération sportive, avec une grande autonomie, une capacité d'utiliser une partie des cotisations des cartes de pêche pour mener une politique propre. C'est ce qui a été fait, mais là aussi dans la douleur, avec des manifestations.

Ce qui me frappe, c'est que, quinze ans plus tard, tous ces débats paraissent surannés. Aujourd'hui, la Fédération nationale de pêche a pris son envol. Elle a même créé une fondation pour protéger un certain nombre de sites de pêche et la biodiversité. Globalement, le système fonctionne, à la grande satisfaction de l'ensemble des acteurs.

Pour conclure, ce qui est sûr, c'est que le domaine de l'eau est toujours très compliqué à manipuler, puisqu'il touche un grand ensemble d'acteurs, dès l'instant où l'on veut déplacer un curseur dans un sens ou dans un autre. C'est un domaine économique dans lequel il y a beaucoup d'argent. De plus, nous sommes en France : j'ai constaté, au cours de ma carrière dans nombre d'autres domaines, que le caractère conservateur dans notre pays est assez extraordinaire. Dès que l'on veut toucher quelque chose, c'est d'une complexité sans nom ! Au titre du Cerema, je viens de passer deux ans, à la fois avec le gouvernement et avec le Parlement, à essayer de créer une nouvelle forme d'établissement public qui soit à la fois un établissement public national et local. Il est effectivement infiniment compliqué de changer les choses !

### André Flajolet

Merci, Pascal, de cet éclairage et de cet apport. Il est très intéressant d'écouter les uns et les autres parce que l'on s'aperçoit que les problèmes d'aujourd'hui avaient déjà été posés hier. Jean-Pierre Rideau a parlé du défi climatique, des ressources et de la territorialisation : ces sujets, d'une actualité

criante aujourd'hui, avaient été posés en 1992. Pascal Bertheaud a dit que pour la loi de 2006 – je le dis aussi en tant qu'ancien rapporteur – nous avons alors évoqué l'artificialisation des sols et le paiement d'une taxe sur cette artificialisation. A cette occasion, nous avons eu des débats passionnés. Aujourd'hui nous sommes toujours devant le même problème. Déjà à l'époque on parlait de « l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité », mais depuis trois ans on n'a pas avancé d'un centimètre sur l'idée d'une redevance pour la biodiversité. Guy Pustelnik va maintenant nous parler des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

### Guy Pustelnik

Comme Jean-Pierre Rideau, j'ai l'impression que cette journée d'études me rajeunit d'une trentaine d'années... Nous étions des dinosaures au niveau de l'Association française des EPTB. Cela me fait donc du bien. Je vais plutôt parler de l'aspect de la maîtrise d'ouvrage. La loi sur l'eau de 1992 ne peut pas être discutée sans être replacée dans le contexte des lois de décentralisation successives. Ces lois ont quelque peu bouleversé le Landerneau politique et institutionnel.

C'était aussi une époque où on discutait de plus en plus de réalités et d'implications locales. Dans beaucoup de régions françaises, notamment dans le Sud-Ouest, la question de l'eau était déjà largement débattue localement. Des expériences de démocratie locale s'étaient installées. Je pense à la Charente, à la Drôme, dans l'est, mais aussi à Epidor pour la Dordogne. À

l'époque, on avait l'impression que les agences de l'eau étaient un peu oubliées dans les débats.

La question qui m'a été posée, c'est : comment avez-vous mis en place des programmes de restauration des cours d'eau et des milieux aquatiques dans le cadre de cette loi de 1992 ? J'ai tendance à penser que nous avons commencé à réfléchir au problème un peu avant. Le bassin de la Dordogne représente 24 000 kilomètres carrés, 480 kilomètres de long, plus de 150 cours d'eau. C'est surtout un certain nombre d'usages, ce qui complexifie tous les débats. En partant du principe que nous ne gérons pas l'eau mais que nous gérons ses usages et qu'il fallait définir des règles avec les citoyens et les usagers concernés, les élus avaient décidé en 1991 de créer l'établissement public Epidor.

Le premier mandat était organisé en janvier 1992. Mais nous avons travaillé durant toute l'année 1991 à une grande concertation afin d'essayer d'identifier tous les problèmes que nous avions à gérer sur l'ensemble du bassin versant. Nous avons ainsi fait travailler plus de 3 000 personnes pendant près d'un an, pour aboutir à ce sommet des parties concernées au cours duquel avaient été négociés, selon un mode d'emploi « d'obédience québécoise », plus de 150 consensus, sur des sujets multiples qui concernaient tant la sociologie que les extractions de gravier, la qualité de l'eau, etc.

Cette charte négociée en 1992 a servi pendant très longtemps et sert encore aujourd'hui de cadre au développement

d'activités. J'en profite pour saluer Brice Lalonde, qui avait été signataire de cette charte. En l'espèce, elle représentait une sorte de préfiguration de ce que l'on allait appeler un « SAGE » dans la loi de 1992, sauf que nous étions à l'échelle de l'ensemble d'un bassin hydrographique. Cette signature en 1992 explique aussi le fait que les SAGE ne se sont pas précipités sur le bassin de la Dordogne aussi vite qu'on aurait pu le souhaiter. Néanmoins, aujourd'hui trois SAGE sont installés. Ils ont un peu pris le relais de cette charte négociée.

L'on peut voir dans cette charte quelques consensus qui avaient été négociés par l'ensemble des représentants des usagers et qui concernaient les sites d'extraction de matériaux. Il était déjà question en 1992 de réaménagement de sites d'extraction, de plan de réaménagement dès l'instruction des dossiers, de la reconversion d'entreprises et de la mobilité de ces entreprises. C'est ce qui a servi de support aux projets que je vais vous présenter.

Après avoir fait une étude globale sur tous les sites d'extraction qui avaient été arrêtés en Dordogne à partir de 1981, nous avons dressé un inventaire de tous les sites, en essayant de voir en quoi ils pourraient contribuer à une amélioration des écosystèmes dans l'ensemble du bassin de la Dordogne. Il ne s'agissait pas uniquement des écosystèmes aquatiques. Il était déjà question de biodiversité. Ainsi, un ancien site d'extraction se répartissait sur 16 hectares, où se trouvaient toute une série d'engins, pour le concassage par exemple. Le concassage

était resté, le stockage était resté. C'était donc un site où on trouvait des camions et des matériaux. Il a fallu près de dix ans pour bâtir un projet de réaménagement d'un site qui était plutôt industrialisé, de façon que la Dordogne puisse en bénéficier sur tous les plans : la zone d'expansion, la création de zones humides.

Il avait en effet fallu dix ans parce qu'il fallait travailler avec la société locale, avec l'industriel pour voir avec lui de quelle façon il pouvait envisager de déplacer ses activités sur un autre site. Il avait aussi fallu trouver l'autre site, négocier le prix, négocier avec tous les financiers possibles, dont certains nous demandaient si nous allions réaménager un site de 16 hectares pour quelques libellules !

Sur ce site, qui avait fait l'objet d'un reprofilage, nous avons retravaillé les volumes : plus de 150 000 mètres cubes travaillés sur 16 hectares. Nous avons créé un nouveau bras mort, puisque la Dordogne n'en crée plus naturellement. Cela a abouti à 16 hectares aujourd'hui entièrement renaturés, au bénéfice de la faune. C'est maintenant le domaine de la loutre, des sangliers, des chevreuils, des poissons.

Pour permettre la réalisation de ces travaux, il avait vraiment fallu travailler sur l'acceptation sociale parce qu'à l'échelon local l'entreprise d'extraction avait ses « fans ». Il avait fallu expliquer que nous avions dû lui suggérer d'aller dans une autre commune, ce qui n'était pas simple non plus. Il avait fallu convaincre les industriels qui exploitaient le site, les élus locaux, la population. L'enjeu

était de faire accepter l'affectation de moyens importants pour la restauration de milieux naturels. Cela avait coûté plus de 700 000 euros pour ce seul site de 16 hectares.

À l'époque, nous n'avions pas encore mis en place la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), qui a quand même perturbé le fonctionnement et la philosophie générale de l'EPTB. Nous avons néanmoins réussi à convaincre la communauté de communes locale d'acheter les terrains, parce que l'EPTB n'avait pas à s'impliquer dans l'achat de terrains : ce n'était pas l'objectif. Epidor a gardé la maîtrise d'ouvrage, et la maîtrise d'œuvre a été confiée à un bureau d'études spécialisé, Biotec.

Les élus se sont progressivement réappropriés l'enjeu. Le discours d'inauguration mettait en valeur la volonté de la communauté de communes et de la mairie et la coordination de financement, qui était considérée comme étant exemplaire.

Les financeurs étaient l'agence de l'eau Adour-Garonne, un partenaire dont on ne souligne pas assez la contribution, ainsi qu'une association qui avait été montée avec EDF : « Initiative Biosphère Dordogne » (IBD). En effet, à l'époque la Dordogne avait été classée réserve mondiale de la biosphère par l'Unesco. L'IBD avait donc contribué financièrement, à l'instar de la région, du département et de l'agence de l'eau. EDF faisait indirectement partie des financeurs, via l'association IBD.

Nous retenons de cette expérience qu'il était indispensable de disposer d'une organisation locale pour assurer la maîtrise d'ouvrage. Sinon l'opération aurait été compliquée. Mais il fallait aussi disposer d'un établissement public de bassin, comme Epidor, pour associer les collectivités locales et mutualiser l'action de tout ce qui allait se passer sur ce site. Il fallait une équipe technique de bon niveau au service des territoires. Il fallait évidemment la volonté politique, qui s'était clairement exprimée.

Le concept d'EPTB a évolué depuis la loi de 1992, qui proposait à l'époque les communautés locales de l'eau. Il va aussi être obligé d'évoluer, en lien notamment avec les cellules Gemapi des communautés d'agglomération et des établissements publics de coopération intercommunale. Il est vrai que cette compétence en matière de Gemapi a failli rompre ces équilibres. Mais, dans chaque bassin opérationnel sera créé un établissement public de bassin qui mutualisera les compétences entre toutes les collectivités locales. Nous pouvons admettre ensemble que les districts ne sont pas des bassins opérationnels. C'est la décentralisation par la mutualisation de l'intelligence des territoires : c'est vraiment ce qui était recherché. C'est d'ailleurs le travail de réflexion qui est engagé par l'Association nationale des élus des bassins (Aneb), qui poursuit l'action de l'AFEPTB.

Les moyens de l'action doivent être à la hauteur des projets définis localement, pour assurer leur pérennité et garantir le suivi de ces biens communs. Les finance-

ments doivent être adaptés aux projets : nous avons les impôts, les redevances, les subventions ou les programmes coordonnés. Ils doivent prendre en compte le cas très particulier du paiement du service par la nature dont bénéficieraient en retour les citoyens du bassin. Cela, c'est beaucoup plus compliqué à mettre en place.

Pour ce qui est de la Dordogne, cela ne s'est pas construit instantanément. Il a fallu beaucoup de temps : pour ce site de Veyrignac, dix ans entre le début des négociations avec l'industriel et la réalisation des travaux, qui font encore aujourd'hui l'objet de suivi, sur la biodiversité, les aspects piscicoles et autres. Tout n'est d'ailleurs pas réglé.

Aujourd'hui, la loi de 1992 s'applique complètement. Tous les projets qui étaient prévus dans la charte ont été intégrés dans les SAGE qui sont en cours d'élaboration. Contrairement à ce qui se passait au niveau de l'EPTB, qui était uniquement interdépartemental, ces SAGE se traduisent aujourd'hui par une collaboration beaucoup plus étroite avec tous les EPCI, Gemapi oblige. Mais la dynamique se poursuit dans un contexte légèrement différent, puisque nous avons essayé de multiplier les contributions et les collaborations, notamment avec un programme européen Life.

L'ensemble des projets qui avaient été identifiés dans la charte de Dordogne et qui ont été repris dans les SAGE font aujourd'hui l'objet de financements dans un programme Life : il concerne des aménagements de bras morts, la protec-

tion de zones humides, des réaffectations de sites industriels. Par exemple, à Argentat, nous avons fait le même exercice qu'à Veyrignac : l'ancien site d'extraction a été entièrement dévolu à un écosystème aquatique proche de la Dordogne.

Dans ce programme Life, nous avons essayé de réassocier énormément d'acteurs : beaucoup de communautés de communes, puisqu'elles se trouvent maintenant au centre des débats, dans le cadre de la Gemapi; l'Office français de la biodiversité; l'Association nationale des élus de la montagne; les extracteurs de graviers; l'Union européenne comme financeur; l'agence de l'eau Adour-Garonne, qui est un des partenaires forts; EDF; l'Unesco, puisque la Dordogne est classée comme réserve mondiale de la biosphère.

Le budget s'élève à 8,8 millions d'euros. Il va concerner presque l'ensemble de l'axe la Dordogne, plus quelques secteurs périphériques. Il faut préciser que l'établissement public a pris la propriété du domaine public fluvial, ce qui lui facilite les choses pour agir localement sur les différents sites concernés. Néanmoins, le problème qui se pose aujourd'hui à l'établissement public, c'est qu'il doit intégrer plus encore les communautés de communes, les communautés d'agglomération, de façon qu'il ne soit plus le seul maître d'ouvrage mais que chacun, sur son territoire, puisse y agir concrètement, dans le cadre de cette coordination globale. Le programme Life facilite la réalisation de ce projet. Nous n'y sommes pas encore par-

venus. Mais, globalement, dans le cadre de ce programme Life, entre les collaborations avec EDF et l'agence de l'eau, l'EPTB trouve le moyen d'agir pour la restauration des zones humides. Toutes ces actions sont soutenues dans le cadre des commissions locales de l'eau, à travers les trois SAGE qui s'impliquent dans ce territoire.

### André Flajolet

Il est vrai que tout cela nous rajeunit, puisque Jean Launay nous expliquait tout cela en 2006 ! Mais ça arrive quand même ! Si nous sommes capables d'extraire des graviers, de détruire une faune naturelle, nous sommes donc aussi capables de reconstruire des unités naturelles. Je crois que cette leçon est importante.

### Guy Pustelnik

Il faut du temps !

### André Flajolet

Pour ce qui est de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, la FNCCR, monsieur Taisne, vous êtes un observateur attentif et souvent critique, dans le sens noble du terme. Nous aimerions savoir ce que la FNCCR pense de tout cela.

### Régis Taisne

Nous allons effectivement revenir aux questions relatives à l'organisation des collectivités par le bloc communal pour l'exercice de leurs compétences en matière d'eau depuis la loi de 1992.

Nous avons eu en 1992, en lien avec la directive sur les eaux résiduaires

urbaines de 1991, l'affirmation nette de la compétence exclusive des communes et de leurs groupements en matière d'assainissement des eaux usées, collectif ou non-collectif. Ce n'était pas une découverte : il y avait déjà depuis longtemps des stations d'épuration, des réseaux d'assainissement, des installations d'assainissement non collectif. Mais tout cela conduisait à formaliser l'exercice de ces compétences par le bloc communal.

Je note aussi toute l'ouverture des possibilités d'intervention des collectivités et de leurs groupements sur tous les enjeux de l'eau que l'on retrouve à l'article 211-7 du Code de l'environnement, dont les dispositifs 1-2-5-7 de la Gemapi. Il n'y a pas eu énormément de collectivités qui s'en étaient saisies dès 1992. Mais la loi de 1992 a jeté les bases de ce qui allait devenir ensuite la Gemapi et de toute une série de réflexions actuelles sur le ruissellement, les eaux pluviales. Les SAGE et les communautés locales de l'eau émergeaient.

Les dispositions des lois Sapin, Barnier, Mazeaud des années 1992-1996 ne sont pas limitées à l'exercice des compétences en matière d'eau. Les obligations de mise en concurrence pour les délégations de service public, la question du rapport entre la qualité et le prix du service, la formalisation des rapports des délégataires ainsi que la commission consultative des services publics locaux, créée par la loi ATR sur l'administration territoriale de la République de 1992 et révisée par la loi Démocratie de proximité de 2002, la loi de 2004 sur les libertés et les responsabilités locales, tout cela était intervenu dans un contexte qui a renforcé les col-

lectivités territoriales dans leurs responsabilités et dans l'écoute d'un certain nombre d'attentes citoyennes, pour le meilleur ou pour le pire.

La distribution publique d'eau potable est devenue une compétence obligatoire des communes avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. Mais il y a toujours de la distribution privée, via les associations syndicales qui existaient déjà ou tout ce qui se passe à l'échelle des lotissements ou des hameaux. La production d'eau potable est restée une compétence facultative des collectivités chargées de la distribution, qui produisent elles-mêmes cette eau potable ou l'achètent à d'autres collectivités.

Il y a aussi eu la création du service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines, avec la taxe sur les eaux pluviales qui n'est pas tout à fait bornée, puisqu'elle a survécu pendant quelques années dans les textes. En réalité, elle n'a presque jamais été mise en œuvre, si ce n'est par trois ou quatre collectivités. Elle a été abandonnée au motif qu'il s'agissait d'une des taxes à faible rendement. Le parcours législatif et réglementaire a conduit à ce qu'elle ne soit rendue possible qu'en 2012. On n'a constaté qu'en 2014 qu'elle était à faible rendement. C'est un peu dommage.

D'autres lois de réforme territoriale sont intervenues au cours des dernières années : la loi Maptam de 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la loi NOTRe de 2015 portant

nouvelle organisation territoriale de la République, le loi Fesneau de 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, la loi Ferrand de 2018 sur le report du transfert des compétences en matière d'eau et d'assainissement pour les communautés de communes, la loi Engagement et proximité de 2019, qui vise à redonner plus de liberté aux maires, la loi 3DS de 2022 relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification.

La taxe Gemapi n'a pas été supprimée. Il y a eu le transfert obligatoire aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à charge pour eux de l'organiser, de le déléguer, de le transférer aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), pour assurer à la fois la maîtrise d'ouvrage en matière de milieux aquatiques et de prévention des inondations et aux établissements publics territoriaux de bassin.

Le transfert obligatoire des compétences en matière d'eau et d'assainissement aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes pour 2020 a été reporté à 2026, sachant que c'était déjà obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles.

Une nouvelle possibilité de contribuer à la gestion et à la préservation des ressources en eau par les collectivités chargées du prélèvement de l'eau destinée à la consommation humaine a été ouverte.

La défense extérieure contre l'incendie (DECI) est très souvent assurée par le service public de l'eau potable car il s'agit d'identifier des points d'eau pour les besoins des services d'incendie et de secours. Mais il y a des interférences, voire des contradictions intrinsèques entre les enjeux de la DECI et ceux de l'alimentation en eau potable des populations, qui sont extrêmement importants pour nous.

L'organisation des collectivités pendant toutes ces années me semble avoir été marquée par le mouvement de l'intercommunalisation. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en avait pas avant la loi de 1992. Mais l'on voit que, depuis vingt-cinq ans, la tendance à l'intercommunalisation a été très nette : il n'y a plus aujourd'hui qu'environ 12 % de la population qui soit desservis par des services communaux d'eau potable et environ 15 % pour l'assainissement des eaux usées.

De manière parallèle, il y a eu une évolution de la taille des autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement. Le tandem des lois Maptam et NOTRe a constitué vraiment le point d'inflexion.

Si toutes ces lois que je viens de rappeler ont poussé à l'intercommunalisation, tout cela s'est passé dans un contexte de « reprise en main » des politiques et des services d'eau, d'assainissement, de traitement des déchets, etc... par les collectivités. Pendant les années 1980-1990, on dénonçait le fait que des délégations de service public étaient un peu devenues des démissions de service public, avec des collectivités qui, assez logique-

ment, donnaient les clés du service rendu à leurs concitoyens aux entreprises délégataires. Comme les attentes citoyennes ont évolué, la demande de transparence est devenue plus importante. Un renforcement des équipes d'encadrement a aussi eu lieu dans les collectivités.

Ces attentes citoyennes en vue d'une plus grande transparence sont allées de pair avec une certaine « dictature » du thème politique du niveau du prix de l'eau : c'est le sentiment d'une partie de la population que l'eau est trop chère et qu'elle devrait être très peu chère. Toute augmentation engendre des suspicions, des blocages. Il y a une certaine crainte d'avancer sur ce sujet du prix de l'eau. C'est un des freins importants au développement des politiques publiques locales de l'eau.

Il reste encore de très nombreux tout petits services : près de 6 500 services d'eau sur un peu plus de 8 000, soit plus de 75 %, desservent moins de 2 000 habitants, même si, *in fine*, ils ne représentent que 3 ou 4 % de la population. De vraies interrogations subsistent pour ces petits services quant à leur capacité de maîtrise d'ouvrage, leur capacité d'action, de gestion patrimoniale et, finalement, de conformité aux réglementations et aux attentes sociétales de qualité de l'eau et de préservation de la ressource.

En matière d'eau potable, depuis la loi de 1992, il a fallu achever la desserte. L'accent a été mis sur la qualité microbiologique des eaux, qui a bien progressé au cours de ces dernières décennies. La question des pollutions diffuses agricoles, en matière de nitrates et de

produits phytosanitaires comme les pesticides, a émergé dans le débat public. En 1992-1993 avait eu lieu le premier contentieux dans le secteur de Guingamp. De l'eau en bouteilles avait alors été distribuée aux usagers, qui avaient ensuite été remboursés. Le distributeur puis l'État avaient été condamnés. C'était aussi le moment des premières actions préventives, même si des actions avaient déjà lieu depuis longtemps à Lons-le-Saunier ou à Grenoble notamment. Une prise de conscience avait en tout cas eu lieu.

En matière d'assainissement, il faut citer le chantier de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, qui a entraîné un important effort technique et financier de mise aux normes européennes des stations d'épuration ou des réseaux d'assainissement. Il a fallu attendre les années 2000-2008 pour voir vraiment émerger les premiers services publics d'assainissement non collectif, les SPANC.

En matière de gestion des cours d'eau, il faut noter le renforcement et la multiplication des syndicats de rivières.

Au cours de ces dix dernières années, ont émergé les questions de changement climatique et de crise de la biodiversité, avec des conséquences très concrètes sur des services chargés de gérer l'eau potable, l'assainissement, les milieux aquatiques, les inondations, les submersions marines. De nouveaux enjeux sont donc apparus, que les collectivités du bloc communal doivent prendre en compte. Il s'agit de la véritable reconquête de la qualité des masses d'eau. C'est évidemment par

rapport à l'eau potable, mais aussi par rapport au respect de la directive-cadre sur l'eau, avec les problématiques des métabolites pour les pesticides, des micropolluants présents dans les eaux ou sortant des stations d'épuration, des microalgues. En parallèle, a lieu un débat de principe : faut-il faire du curatif ou du préventif ?

Les questions quantitatives de la rareté de l'eau disponible pour des besoins concurrents, de sécheresse apparaissent aussi, avec la prise de conscience des risques dus au réchauffement climatique et de l'amplification de phénomènes à plus fort impact sur les biens et les populations. L'on note l'émergence d'objectifs d'économiser l'eau, malgré une certaine schizophrénie des collectivités et de leurs exploitants en matière d'eau potable et d'assainissement. En effet, comme les factures et les redevances sont proportionnelles aux consommations, dans un contexte où augmenter le prix de l'eau, c'est un sujet encore tabou, le fait d'inciter les abonnés à réduire leur consommation d'eau dans les territoires où il y en a encore suffisamment peut apparaître comme un choix économiquement pas très rationnel. Nous voyons pourtant émerger ces politiques.

Sur la question de l'affirmation du rôle du bloc communal en matière de gestion quantitative de l'eau, il y a quelques mois, j'aurais dit : « Nous n'avons pas réussi à faire passer dans le décret le volet de la contribution à la gestion quantitative, qui figurait dans la loi Engagement et proximité, avec une bataille rangée contre l'idée que le bloc communal

puisse s'intéresser à la gestion quantitative ». Mais j'observe, avec le Varenne agricole de l'eau qui vient de se tenir, que, tout d'un coup, on recherche des maîtres d'ouvrage et peut-être surtout des gens qui sont prêts à prendre les coups et à assurer le portage politique de projets comme les bassines en Nouvelle Aquitaine. Nous verrons ce que cela donne dans les mois et les années à venir.

Il faut aussi noter les inondations, le lien de plus en plus affirmé avec la gestion des eaux pluviales urbaines, la lutte contre le ruissellement et des visions prônant une gestion plus intégrée des divers enjeux de l'eau. Cela ne signifie pas qu'il ne doive y avoir qu'une seule tête ou une seule forme d'organisation : les échelles et les enjeux sont différents. Mais, déjà, il faudrait que tous ces gens arrivent à se parler et à mettre en place des politiques cohérentes.

C'est aussi en lien avec les autres politiques publiques : l'aménagement et l'urbanisme, le développement économique. Les entreprises sont installées là où elles sont souvent parce qu'il y a de l'eau. Le jour où il n'y a plus d'eau ou plus d'eau de bonne qualité, elles vont s'en aller. Il s'agit d'enjeux de qualité de vie, de résilience au changement climatique : le rafraîchissement urbain, la biodiversité en ville, etc. Il y a là encore un débat qui n'est pas tranché : « Sommes-nous sur des logiques de solutions fondées sur la nature ou nous engageons-nous à nouveau dans une course technologique pour lutter contre les effets du dérèglement climatique ? »

Cela renvoie aussi à la question du préventif et du curatif. Certainement, nous sommes obligés de faire les deux. Il n'est pas question de dire « c'est tout l'un ou tout l'autre ». Mais il s'agit de placer un curseur, de prendre en compte un contexte financier difficile et la nécessité d'un débat démocratique sur les priorités. Même si nous ne développons pas un consentement à payer, il faut travailler sur le portage politique, la compréhension des enjeux et l'envie d'action à tous les niveaux. Cela commence par le citoyen : ce n'est pas qu'une question qui concerne les seuls ingénieurs ou les seuls élus les plus éclairés. Il faut que cela passe aussi dans l'opinion publique, auprès des usagers, des populations, des entreprises, des différentes parties prenantes.

Cela pose une question de cohérence des politiques publiques. Depuis 1992, le mouvement va vers une certaine forme de décentralisation, de responsabilisation au niveau local. C'est une excellente chose. C'est aussi certainement en raison des échecs de politiques uniquement nationales que l'on a, par exemple, vu émerger la Gemapi. Je ne le critique pas du tout. En revanche, il y a un problème de cohérence entre ces politiques publiques européennes et nationales et les responsabilités locales qui en découlent.

La très faible cohérence entre la politique agricole commune et la politique de l'eau rend sa mise en œuvre très compliquée sur le plan local. Des autorisations de mises sur le marché de molécules dangereuses continuent d'être délivrées. Or, derrière, il faut gérer l'impact sur le plan local, soit en essayant d'inciter à ce

qu'elles ne soient pas utilisées soit en traitant les risques sanitaires. Dans tous les cas, on n'a pas vraiment le sentiment que l'eau soit vraiment appréhendée comme un enjeu suffisamment fort pour qu'au niveau local ou au niveau national elle gouverne les autres politiques publiques. Ce n'est pas le but mais il faudrait que ces enjeux soient bien intégrés dans les choix et qu'ils ne soient pas une variable d'ajustement de derniers articles.

### André Flajolet

Merci, Régis, pour cet éclairage, qui reprend un peu une ligne de fracture que j'ai perçue dans l'ensemble des exposés.

### Régis Taisne

Tout à fait.

### André Flajolet

L'on constate à la fois une lecture utilitaire de la place de l'eau, pour le monde agricole par exemple, et une lecture patrimoniale. Nous avons en dépôt l'eau : c'est ce que dit la directive cadre. Nous devons maintenir la ressource qualitative et quantitative pour tous. Cela suppose des politiques dynamiques en silo mais considérées globalement. Au moment où nous devons réfléchir sur les nouvelles formes d'agriculture possibles par rapport au dérèglement climatique, je ne suis pas sûr que le Varenne de l'eau ait bien compris les enjeux patrimoniaux de la question de l'eau. Nous allons pouvoir passer au débat.

### Florence Daumas

Je vais laisser la parole à Patrick Février, qui va nous faire part des questions principales du chat.

### Patrick Février

J'ai noté quatre des questions de nos nombreux internautes.

La première, d'Estelle Watteau est la suivante : « Pourquoi y a-t-il en matière d'organisation (les agences de l'eau, les offices de l'eau) un traitement différent entre la métropole et les départements d'outre-mer ? »

Sophie Alain demande pour sa part : « La participation du public semble être limitée à la connaissance et à la consultation. Or, l'article 4 de la directive-cadre apporte-t-il ou pas une appropriation des prises de décision publique par le public ? »

La troisième question me semble adressée plus spécifiquement à Pascal Berteaud : « Que peut faire le Cerema pour faire connaître davantage aux aménageurs des solutions fondées sur la nature ? »

Enfin, une question a été posée par Sabine Martin : « Pourquoi y a-t-il une réticence à ce que l'Office français de la biodiversité (OFB) rejoigne les agences de l'eau ? »

### André Flajolet

Pour la question relative au Cerema, je laisse Pascal répondre. Pour ce qui est de l'outre-mer, je crois que Jean-Pierre Rideau a évoqué la question tout à l'heure en rappelant que les institutions de bassin concernant l'outre-mer avaient été créées bien après la loi de 1964. Pour ce qui est de la participation du public, Régis Taisne est peut-être

mieux placé que moi pour répondre à cette question.

L'OFB résulte de fusions successives d'organismes nationaux intervenant dans la pêche en douce, les milieux aquatiques, la biodiversité et la chasse, avec des modifications et une structuration importantes de l'outil : des modifications dans le périmètre d'action et dans la gouvernance. Mais il faut savoir que l'OFB est présent dans chaque agence de l'eau. Dans chaque comité de bassin, se trouve un représentant de l'OFB. De plus, 92 % du financement de l'OFB vient de ce que donnent les agences de l'eau. Le prélèvement sur les agences est décidé par l'État, le ministère, pour faire vivre l'OFB, parce qu'on a des besoins d'expertise, de prospective sur ce que nous devrions faire. L'OFB apporte des financements vers les outre-mer.

### Pascal Berteaud

Je voudrais réagir à la présentation d'André, parce que l'argent des agences de l'eau est l'argent des Français. Même si on l'appelle « redevance », c'est un impôt dont les règles d'assiette et de taux sont votées par le Parlement. Pour ce qui est du « prélèvement » sur les agences de l'eau pour alimenter l'OFB, c'est pareil : il est voté par le Parlement.

Je me bats toujours contre cette idée puisque c'est une affectation de ressources fiscales, en partie aux agences de l'eau, en partie à l'OFB. Les mécanismes font qu'effectivement les flux financiers transitent par les caisses des agences. Mais, pendant quarante ans,

on a trop eu tendance à dire : « c'est l'argent des agences de l'eau ». Non, c'est l'argent des impôts des Français affecté aux agences de l'eau, pour des missions qu'elles remplissent brillamment, certes ! J'insiste sur ce point, qui a été *in fine* le sujet de fond de la loi de 2006. Il s'est agi de dire : « C'est la représentation nationale qui décide des règles d'assiette et de taux et de l'affectation de l'argent. »

### Jean-Pierre Rideau

L'attribution des recettes des redevances relève effectivement de la compétence des parlementaires et de l'État. En revanche, il y a peut-être des questions de priorités. À l'heure actuelle, pour les services d'eau et d'assainissement, nous avons des priorités d'entretien du patrimoine, d'adaptation au changement climatique. L'on peut se demander si la saignée – c'est une saignée – sur les recettes des agences permet de réaliser ces priorités au rythme nécessaire. Je n'en suis pas du tout persuadé.

Un outil tel que l'OFB a jusqu'ici été l'outil de Bercy pour la chasse aux subventions pour le financement de l'environnement, en taxant les usagers de l'eau parce que nous n'avons pas de recettes spécifiques pour la biodiversité. On a parlé d'imperméabilisation. On pourrait aussi parler de la politique agricole commune : quelle est sa contribution au titre de la biodiversité ? Ne faut-il pas envisager des mesures miroirs à ce niveau ? Il faut un peu d'imagination dans la multiplication des financements. On ne peut pas avoir une politique de la biodiversité qui soit fondée à 92 % sur un finan-

cement par les usagers de l'eau et sur le principe actuel : comment prendre de l'argent à ces usagers ? Un jour ou l'autre, ça ne marche plus.

### André Flajolet

C'est tout à fait juste. C'est pour cette raison que je disais qu'il manque une redevance concernant la biodiversité. Pour l'instant, nous prenons l'argent au petit cycle de l'eau pour le reverser dans le grand cycle. Mais il manque une ressource adaptée. Nous, les présidents de comités de bassin, ne contestons cependant pas du tout la nécessité d'un OFB, de même que nous ne contestons pas la nécessité d'aider à financer de la coopération internationale. Nous pensons simplement que la question du plafond mordant, c'est-à-dire de la limitation des ressources des agences de l'eau, par la volonté des pouvoirs publics, c'est de faire en sorte que nous ayons des redevances qui correspondent à nos besoins. Ce plafond mordant, qui est un « détournement » via un retour direct à Bercy, n'est pas satisfaisant ni cohérent. Nous pensons même qu'il n'est pas légitime !

### Pascal Berteaud

C'est certain. Mais je crois que le vrai combat à mener est celui que vous décrivez tous les deux : c'est le combat des moyens que nous mettons pour l'eau et la biodiversité. Je suis assez frappé de voir que, pendant les dix dernières années, on a plus réduit qu'augmenté les moyens, alors que, dans le même temps, on a l'impact du changement climatique et le reste.

### André Flajolet

Je précise qu'en 2027, la directive cadre

ne sera effective que pour, en moyenne, 50 % de ses objectifs. Pour l'outre-mer, ce sera 20 %. Il ne faut pas l'oublier !

### Jean-Pierre Rideau

Pour répondre à la question sur l'outre-mer, je n'ai pas suivi les derniers développements. À l'origine, le principe consistait à créer dans les départements publics locaux pour l'eau, pour passer des objectifs définis par chaque comité de bassin via les SDAGE à des réalisations concrètes permettant la gestion adaptée de la ressource outre-mer. L'actualité récente a montré tous les efforts qui restaient à mener quant à la gestion de la ressource et aux pertes en réseau.

Lorsque les offices de l'eau ont commencé à mettre en œuvre la redevance sur les prélèvements d'eau, dont le taux est rapporté aux volumes facturés aux usagers, je me souviens du tollé d'un certain nombre de services qui avaient des taux de redevances de prélèvement trois ou quatre fois supérieurs à ce qui était constaté dans d'autres services. Pourquoi ? Parce qu'ils perdaient trois à quatre fois plus d'eau dans leur réseau ! C'était donc révélateur.

Depuis, la question de la biodiversité a été greffée sur ces offices de l'eau. Il y a là aussi un problème de priorités et de moyens. Dans les départements d'outre-mer, il est indispensable de protéger la biodiversité : c'est un trésor fondamental pour ces départements. Mais les enjeux eau sont extrêmement importants. La question est donc de savoir quels moyens financiers nous y consac-

crons et quelles priorités nous nous fixons.

### André Flajolet

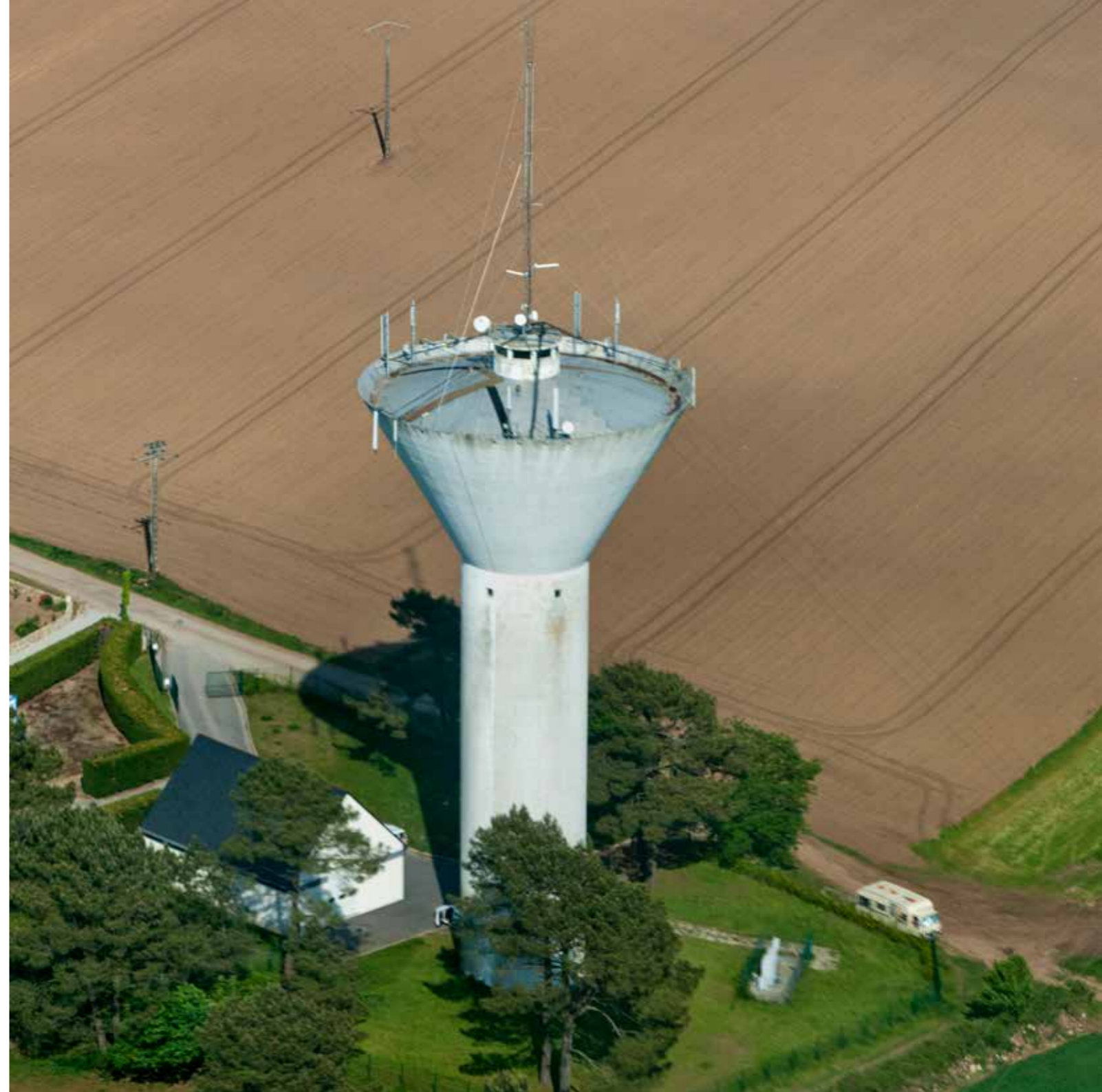
Par rapport à cette question des outre-mer, un problème émerge aujourd'hui. Il n'est réglé par personne. Il dépend de la seule structure qui pourrait s'y intéresser, l'ONU : ce sont les océans. La façade maritime n'est que la partie émergée de la question des océans qui est juste derrière et qui devient le sixième continent tellement c'est une poubelle. Et cela concerne tout le monde, d'autant que la France a une immense zone économique exclusive dans les océans grâce aux outre-mer.

### Régis Taisne

L'une des difficultés de l'outre-mer, c'est aussi que le niveau de service public de l'eau et de l'assainissement de base est tellement mal assuré que cela engendre déjà un sentiment de défiance de la part de la population vis-à-vis de toutes les strates de la collectivité et de l'État. Je pense notamment à la situation de la Guadeloupe. Mais c'est aussi le cas à Mayotte. Quand l'eau potable ou l'assainissement sont assurés pendant quelques heures par jour ou quelques jours par semaine, il est un peu difficile de se projeter, y compris via des redevances ou des impôts destinés à financer la biodiversité et la protection des milieux aquatiques, même si c'est l'avenir. L'OFB contribue, via les financements des agences de l'eau, à soutenir financièrement les politiques de l'eau dans les départements d'outre-mer. Mais c'est certainement insuffisant, nonobstant les enjeux de gouvernance. ★

### Florence Daumas

Je vais passer la parole à Pierre Victoria, qui va animer la table ronde finale.







# Table ronde

## Les enjeux majeurs en 2022

# Table ronde

## Les enjeux majeurs en 2022

Table ronde animée par **Pierre Victoria**, ancien délégué général du Cercle français de l'eau,

Avec :

**Jean Launay**, président du Comité national de l'eau et du Partenariat français pour l'eau

**Jean-Michel Soubeyroux**, direction de la climatologie à Météo-France

**Bettina Laville**, présidente du Comité 21

**Claude Miqueu**, député en 1992, membre du Comité National de l'Eau, conseiller du Comité de Bassin Adour-Garonne

**Fatimatou Sall**, coordonnatrice pour la jeunesse du Forum mondial de l'Eau 2022 de Dakar (Sénégal)

### Pierre Victoria

C'est un grand plaisir pour moi de me retrouver ici aujourd'hui et de retrouver la communauté de l'eau, puisque j'ai pris des chemins de traverse depuis quelque temps par rapport au sujet de l'eau. Je partage tout l'esprit de coopération de cette communauté. Cette table ronde va s'orienter vers les enjeux d'aujourd'hui et de demain, trente ans après le débat de la loi sur l'eau. Force est de constater qu'en trente ans cette communauté de l'eau a dû beaucoup évoluer, s'ouvrir à de nouvelles problématiques, apprendre à penser *out of the box*, comme on dit dans beaucoup de pays anglo-saxons. Je pense aux liens entre l'eau, l'énergie et l'agriculture : le nexus. Je pense à l'impératif climatique, à la question du vivant, aux questions de la biodiversité ou de la résilience des territoires face à des phénomènes extrêmes.

Depuis la loi de 1992, le champ de nos réflexions s'est considérablement élargi. Nous avons été amenés à travailler avec d'autres secteurs, d'autres communautés. Je ne crois pas que les enjeux de l'eau souffrent de l'entre-soi. Les évolutions et les rencontres qui ont été les nôtres au fil de ces trente dernières années nous ont amenés à « bouger les lignes » de notre pensée.

Nous avons ainsi abattu quelques frontières. Il s'agit d'abord de celles qui distinguaient, sans doute excessivement, le petit cycle et le grand cycle de l'eau. Il s'agit aussi de celles qui nous faisaient poser la question de l'eau potable, en matière de santé publique, et de l'assainissement, en matière d'environnement. Il y a enfin celles qui nous amenaient à veiller à une bonne coopération transfrontalière, dans ces fleuves qui ignorent les frontières, sans oublier de voir la

revendication de certains États à l'indépendance hydrique, comme ils revendiquent l'indépendance énergétique. Nous avons aussi vu des populations revendiquer une meilleure gestion de l'accès à l'eau et à l'assainissement au niveau territorial, les ressources en eau de proximité, et, en même temps, faire reconnaître par les Nations unies un droit universel à l'eau et à l'assainissement.

Autrement dit, il a fallu que nous changions notre vision et que nous nous rendions compte d'une réalité : la crise de l'eau n'est pas derrière nous. Elle est là. Elle est surtout devant nous. C'est une réalité à tous les niveaux, pas seulement au niveau mondial, mais aussi au niveau local. Toutes les prévisions qui sont faites par rapport à la qualité de l'eau et à sa disponibilité à l'horizon de 2050 ne sont pas sans nous inquiéter et inquiéter tous les bassins français et leurs repré-

sentants. Et que dire des tensions entre les usagers ? Certes il n'y a pas eu de guerre de l'eau. Mais les tensions s'exacerbent à mesure que les besoins augmentent et que la disponibilité diminue. Nous l'avons vu récemment avec les Deux-Sèvres, par exemple.

Enfin, comment ne pas reconnaître les phénomènes extrêmes qui nous concernent directement, après les inondations de la vallée de la Roya et de la Vésubie en octobre 2020, avec 18 victimes et 1 milliard d'euros de dégâts occasionnés ?

Nous allons parler ensemble des solutions à la crise de l'eau. En réalité, nous les connaissons tous. Quand l'incertitude domine l'avenir de l'eau, nous savons qu'il faut déployer plus de prévisions, plus de gouvernance territoriale, à condition qu'elle soit à la bonne échelle, plus d'écoute, de partage, de circularité. Mais il faut aussi encore plus de sobriété et d'efficacité dans l'utilisation de la ressource. Autrement dit, ce que l'on nous demande en tant qu'acteurs de l'eau, c'est d'aller à contre-courant d'une opinion de plus en plus individualiste, de plus en plus obsédée par le court terme, incapable d'écouter les besoins des autres. C'est une opinion qui remet parfois en question la connaissance scientifique et la démocratie de responsabilité, à laquelle les responsables de l'eau sont pourtant tant attachés.

Lors de la création du Cercle français de l'eau en 1990, son fondateur, le regretté Jacques Oudin, exprimait l'idée que la gestion de l'eau devait être à la fois effi-

cace et démocratique. En fait, elle ne peut être efficace que si elle est démocratique. Si l'eau est devenue un sujet moins technique, elle est en tout cas un sujet extrêmement politique et éthique. Je pense que c'est autour des questions d'éthique et de politique que nous pourrions apporter les vraies solutions à la question du partage de cette ressource de plus en plus rare et fragile.

Pour parler de tout cela, nous avons le plaisir de recevoir, un panel de grande qualité. Si la table ronde ne concerne pas directement la loi sur l'eau, les lois sur l'eau seront toujours présentes dans nos débats.

Fatimatou Sall, que je salue particulièrement, vit à Dakar. Elle préside une association de professionnels pour l'accès à l'eau et à l'assainissement. Elle est aussi la représentante des jeunes pour le Forum mondial de l'eau qui aura lieu en mars prochain.

Claude Miqueu, ancien député, avait voté la loi de 1992, tout comme moi-même, également comme député en 1992. Il est membre du Comité national de l'eau.

Bettina Laville préside le Comité 21, qui est la plate-forme multiacteurs sur le développement durable. Elle avait aussi été la directrice de cabinet de Brice Lalonde lorsqu'il était ministre de l'Environnement. Bettina remplacera donc le sujet de l'eau dans la dimension du développement durable.

Jean-Michel Soubeyroux, le directeur

adjoint scientifique de la climatologie et des services climatiques de Météo-France, rappellera les grands enjeux du climat.

Jean Launay n'était pas député en 1992. Élu un peu plus tard, il a été un acteur majeur de la loi de 2006, à l'instar d'André Flajolet. Il est aujourd'hui président du Comité national de l'eau et du Partenariat français pour l'eau. Il porte donc la voix internationale de la France à l'étranger. Il a été aussi très présent dans les Assises de l'eau, dont il assurait la coordination, et dans le Varenne de l'eau.

Il faut croire que Jean Launay est particulièrement investi dans l'idée que, pour avancer, il faut se parler, dialoguer, trouver les bons compromis. C'est donc à lui que je donne d'abord la parole, pour qu'il nous dise ce qu'il pense de cette capacité à coopérer, à dialoguer, à partager autour de l'eau.

### Jean Launay

Merci, Pierre, de cette introduction et de cette invitation à m'exprimer sur le sujet des enjeux majeurs en 2022. Ces enjeux sont-ils très différents de ceux qui s'étaient présentés aux législateurs en 1964, en 1992 et encore après, au cours des différents textes qui ont amené des touches successives sur le sujet de l'eau ? Je ne le pense pas : ce sont toujours les mêmes enjeux. Ils sont permanents : la qualité de l'eau, à la gestion qualitative, la gestion quantitative.

Le rapport du Giec a augmenté la prise de conscience. Les climato-sceptiques

sont peut-être moins nombreux qu'ils ne l'étaient. S'y ajoute donc la prise en compte du dérèglement climatique. L'eau en est un marqueur, par des inondations excessives ou par des manques de ressources à cause de phénomènes de sécheresse. Ce contexte accroît la nécessité de repositionner le sujet de l'eau dans son histoire ainsi que dans son avenir.

Je pense que, au cours de ces dernières années, avec les Assises de l'eau, l'on a remis l'eau en haut de l'agenda politique. Cela a été une bonne chose. Pour répondre à André Flajolet, je crois que nous devons avoir une lecture à la fois utilitaire et patrimoniale de l'eau. Ce n'est qu'à la condition d'avoir une lecture politique que l'on saura allier les deux sujets et répondre aux différents enjeux qui se présentent à nous.

Le passé nous a appris que, quand on avait mis en œuvre une politique de l'eau dans le cadre de la loi de 1964, on parlait de décentralisation avant que la décentralisation n'ait été mise à l'ordre du jour politique au début des années 1980. On parlait de déconcentration au niveau des grands bassins hydrographiques avant que la déconcentration n'ait été mise sur la table des politiques de l'État et de ses liens avec les territoires. J'ai dû rappeler à plusieurs reprises que, de ce point de vue, l'État devait cesser de se méfier de lui-même.

Il a été utilement rappelé que l'argent de l'eau venait pour l'essentiel du consommateur d'eau. Quand on voit imposer aux bassins des limitations de l'accès à

l'argent de l'eau par le dispositif du plafond mordant, avec des prétextes selon lesquels cet argent ne devrait pas dormir dans les caisses des agences de l'eau, l'État remet la main dessus. Je ne pense pas que ce soit de bonne politique. Derrière tout cela subsiste un fond de jacobinisme. Je redoute que ce fond de jacobinisme, latent dans les sphères de l'État, ne soit plus important qu'on ne le croit : il y a un risque de remise en cause du modèle français de gestion de l'eau, qui s'appuie sur la gestion par bassin versant, et de ses liens avec les territoires.

Les récentes Assises de l'eau ont permis de porter le débat politique davantage sur la scène médiatique qu'auparavant. Je crois que la prise de conscience de l'importance du sujet de l'eau s'accroît dans toutes les couches de la population et chez les élus locaux et nationaux. Lors des Assises de l'eau, on m'a reproché d'avoir fait un découpage entre le petit cycle de l'eau, en 2018, et le grand cycle de l'eau, en 2019. J'ai dû plaider pour qu'il y ait une deuxième phase des Assises de l'eau sur le grand cycle. À l'époque, même au cabinet de Nicolas Hulot, certains conseillers ne voulaient pas forcément qu'il y ait une deuxième phase sur le grand cycle, en arguant que le sujet de la biodiversité avait déjà été traité.

Je me réjouis de ces processus de concertation. L'eau a été portée comme une préoccupation politique, avec la déclinaison plus récente du Varenne de l'eau et du changement climatique. Le portage conjoint de cette démarche par la secrétaire d'État à la biodiversité, et donc par le ministère de la Transition

écologique, et par le ministère de l'Agriculture a permis de décliner le sujet de l'eau sur un usage majeur qui fait l'objet de crises en période d'étiage, pendant l'été. Je répète que je considère le processus du Varenne comme une déclinaison relative à un usage majeur : l'agriculture doit se réformer, intégrer les notions de sobriété, se préoccuper du partage de la ressource avec les autres catégories d'utilisateurs, notamment pour l'alimentation en eau potable et le bon état des milieux aquatiques. Cette déclinaison n'était pas inutile.

J'ai vécu le Varenne de l'eau comme une sorte de discours de la méthode. On a parlé de l'eau dans les Assises en phase 1 et en phase 2 : comment décliner la problématique des bassines ? Même si le sujet est difficile, précisément il ne faut pas mettre la poussière sous le tapis : nous devons l'appréhender à bras-le-corps. Il me semble que c'est seulement à ces conditions que nous continuerons à faire émerger une conscientisation plus forte de tous les acteurs de l'eau.

Pour revenir sur des points qui ont été évoqués, je voudrais mentionner la conférence environnementale de 2013. C'est la seule conférence environnementale qui ait abordé, lors d'une table ronde consacrée à l'eau, la question du «superbe émiettement» – c'est ainsi que je le qualifie – de la gestion de nos services.

Depuis, il y a eu un peu de rationalisation, avec l'intercommunalité. Mais des débats ne sont pas totalement tranchés sur le transfert de compétences : qui doit

s'occuper de quoi ? Pour ma part, dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014, j'avais porté l'amendement dit de «représentation-substitution» : il permet aux établissements publics de coopération intercommunale de transférer ou de subdéléguer les compétences en matière d'eau, y compris sur le grand cycle et les milieux aquatiques, à des syndicats mixtes qui seraient plus structurés sur le plan départemental. Je crois beaucoup, parce que cela fait partie de leur histoire, au rôle des départements, non comme porteurs de compétences mais parce qu'ils ont hérité d'une partie de l'ingénierie de l'État.

Les départements ont forgé l'histoire de ces syndicats, où ils ont souvent accompagné des communes, dans une première étape, puis des syndicats de deuxième génération. Je travaille sur la question avec le président Sauvadet, responsable de l'Association des départements de France, en vue d'une meilleure prise en compte des départements comme ensembliers des syndicats de deuxième génération, qui pourraient être porteurs de la production mais aussi de la distribution de l'eau potable.

Le sujet du financement de la biodiversité a aussi été abordé. À l'occasion de la prochaine réunion plénière du Comité national de l'eau, le 16 mars prochain, nous aurons une table ronde consacrée au rapport du député Christophe Jerretie et du sénateur Alain Richard. Ils ont travaillé sur cette idée, que nous devons nécessairement encourager, du financement de la politique de la bio-

## Jean Launay

Le terme de «bassine» est employé en particulier dans les Deux-Sèvres. C'est paradoxalement dans ce département que le sujet paraît le plus conflictuel : beaucoup de militants s'y sont emparé du sujet avec des termes au ton de «*No pasarán !*», «Bassines, non merci !», alors même que d'autres militants, y compris de France Nature Environnement, ont été d'accord pour signer des protocoles qui débouchaient sur la création de réserves d'eau de substitution. L'on est dans ce paradoxe où il peut y avoir à la fois une discussion locale et un accord local pour permettre des projets et des phénomènes de médiatisation, alimentés par des gens qui tiennent des positions extrêmes, allant jusqu'à détruire des biens privés ou publics. C'est ce sujet que nous avons à régler et que nous n'avons pas forcément dépassé avec le processus du Varenne.

Pour ma part, je préfère que ces sujets soient mis sur la table, étudiés localement : c'est toute la question des projets de territoire pour la gestion de l'eau. Des processus et des modes d'emploi peuvent être établis à ce niveau pour réussir à bâtir ces projets. Encore faut-il qu'il y ait des maîtres d'ouvrage ! S'il n'y a pas de porteurs pour les projets, ils n'émergeront pas. S'il y a des porteurs, il faut que la discussion démocratique puisse s'exercer autour des projets. Quand elle s'est exercée, il faut qu'elle puisse être mise en œuvre. C'est là qu'il y a des points durs dans cette région, sur lesquels le président Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine et, par ailleurs, président du comité

diversité. Avec la casquette de président du Partenariat français pour l'eau, j'ajoute que nous portons trois sujets majeurs dans six collèges qui regroupent tous les acteurs de l'eau en France : les acteurs économiques, les institutionnels, les milieux scientifiques, les ONG, des personnes physiques françaises ou étrangères.

Un groupe sera consacré aux objectifs de développement durable (ODD). Présidé par Gérard Payen, ce groupe ODD comprendra un sous-groupe consacré aux territoires et départements d'outre-mer, puisque c'est là que la question de l'accès à l'eau et des enjeux qualitatifs, se pose encore. Un second groupe traitera du climat : le lien entre la politique de l'eau et le changement climatique. Un troisième groupe étudiera les solutions fondées sur la nature et les questions de la biodiversité. Dans ces groupes, tous les acteurs français de la gestion de l'eau contribuent à faire avancer cette prise de conscience globale du sujet.

Pour terminer, je dirais que, quand l'on veut porter le modèle français par bassins versants à l'étranger, il faut déjà être exemplaire sur son propre territoire. Nous avons donc encore des marges de manœuvre et de progression dans notre pays.

## Pierre Victoria

Merci, Jean. Tu as évoqué le Varenne de l'eau. Selon toi, à quelles conditions les bassines auxquelles tu faisais allusion sont-elles aujourd'hui acceptables dans une logique de coopération et de partage ?

de bassin Adour-Garonne, s'est penché. Il ne veut pas qu'il y ait de guerre de l'eau. L'on est bien sur une question de guerre de l'eau. Une confrontation entre les usages est affichée, mais quelquefois exacerbée, alors même que certains membres de la mouvance environnementale avaient été impliqués dans les processus de concertation et les avaient vu aboutir.

### Pierre Victoria

Jean-Michel Soubeyrou, vous êtes directeur de la climatologie à Météo-France et hydrologue de formation. S'il y a un grand oublié de la loi sur l'eau de 1992, c'est sans doute la question du climat. Mais on ne peut pas le reprocher aux pouvoirs politiques de l'époque, puisqu'elle a pareillement été oubliée dans la directive cadre européenne de 2000. À l'époque, les questions climatiques n'étaient sans doute pas perçues avec l'acuité du problème tel qu'il se pose aujourd'hui et ne pouvaient prévoir la vitesse du dérèglement climatique constatée par les scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec).

Comme vous représentez Météo-France, vous ne confondez donc pas la question du climat et la question de la météorologie. La météorologie internationale a été à l'origine de la création du Giec, qui apporte une vision et une connaissance scientifiques indispensables aujourd'hui à la compréhension des enjeux par rapport à la question de la disponibilité en eau. Pour les acteurs de terrain, s'agit-il encore de travailler avec des incertitudes fortes ou l'accélération de la situa-

tion vous amène-t-elle à prendre des décisions dans des contextes beaucoup plus certains ?

Par ailleurs, l'on dit aujourd'hui qu'il faut rééquilibrer la politique de lutte contre le dérèglement climatique entre l'adaptation et l'atténuation. Comment pensez-vous que peuvent se construire de véritables politiques d'adaptation des territoires qui prennent en compte les questions climatiques ?

### Jean-Michel Soubeyrou

L'année 1992 était aussi la date de création du Giec. Il était donc normal qu'en 1992 ce thème ne soit pas encore pris en compte dans les politiques publiques. Depuis que ce sujet est vraiment arrivé à l'agenda, la connaissance des effets du changement climatique s'est bien améliorée. Le sixième rapport du Giec a été produit cet été par le groupe sur les bases physiques. Un autre rapport sera émis dans quelques jours sur les impacts.

Il faut revenir sur les messages clés que nous devons marteler dans les cercles de réflexion et qui doivent aussi inspirer les politiques publiques. Le niveau de concentration de CO<sub>2</sub> que nous avons aujourd'hui sur la planète est inédit depuis des centaines de milliers d'années. Il provoque un réchauffement climatique qui dépasse + 1° : +1,1° au niveau global et +1,6° sur les continents. Cette évolution est entièrement due aux activités humaines. Il n'y a pas d'autre explication que l'activité humaine. Par ailleurs, les impacts sont déjà mesurables : la hausse du niveau des mers, des précipitations aux hautes latitudes, des

événements extrêmes qui ont un fort impact sur l'hydrologie.

Les causes des modifications profondes du cycle de l'eau sont bien identifiées également. Le réchauffement permet d'augmenter le contenu maximal en eau de l'atmosphère. En réponse à cette atmosphère plus chaude, la demande évaporative a augmenté. Il ne faut pas non plus omettre l'effet direct du CO<sub>2</sub> sur la transpiration des plantes, avec donc ce rôle d'augmentation de l'évaporation des plantes, sous réserve qu'elles aient suffisamment d'eau.

Ce qu'il est important de comprendre, et cela rejoint votre question sur l'atténuation, c'est que les changements du cycle de l'eau dépendent du niveau de réchauffement global qui va être atteint. Au fur et à mesure que le climat se réchauffe, les structures spatiales se conservent mais l'intensité des changements augmente. Pour ce qui est de l'humidité des sols, les contrastes augmentent aussi et les problèmes sont donc de plus en plus difficiles à résoudre.

Nous pouvons noter que la France se retrouve dans une zone de transition, avec un assèchement dans les zones méditerranéennes, tant par rapport aux précipitations que par rapport à l'humidité des sols. L'augmentation des précipitations se constate plutôt dans le nord de l'Europe.

L'évolution du grand cycle de l'eau concerne l'augmentation des contrastes entre les saisons sèches et les saisons humides. Cela représente

une difficulté pour la gestion de l'eau en France. On observe cette variabilité du cycle de l'eau, avec des extrêmes qui augmentent plus vite que les changements moyens. Pour les précipitations extrêmes, celles-ci vont voir leur fréquence et leur intensité évoluer. Avec un réchauffement de 2°, l'on note une augmentation de la probabilité d'apparition des pluies extrêmes multipliée par deux, à l'échelle planétaire. Les sécheresses des sols montrent des situations qui évoluent encore plus vite : l'on va au-delà d'un facteur 2 pour ces sécheresses en 2050.

La situation en France n'échappe pas à cette évolution observée au niveau planétaire : le réchauffement depuis l'ère préindustrielle a déjà été d'environ 1,8° en France. Si l'on note une stabilité du cumul annuel moyen des précipitations en France, des différences entre le nord et le sud apparaissent. Les tendances sur le cumul annuel des précipitations montrent un comportement assez différencié entre les bassins du nord de la France et les bassins du sud. Cela signifie que cette politique de l'eau doit intégrer un contexte géographique et hydrologique qui est différent selon les bassins.

De nombreux impacts sont déjà mesurables aujourd'hui sur le cycle de l'eau. Il y a une hausse de l'évapotranspiration, avec en corollaire l'augmentation des sécheresses des sols. L'extension spatiale des sécheresses des sols a été multipliée par deux depuis les années 1960. Il a aussi une baisse de l'enneigement, puisque de nombreux bassins fonctionnent aujourd'hui avec l'apport de la

fonte nivale pour le soutien de l'étiage en début d'été. On constate une évolution des débits extrêmes, qui augmentent sur la moitié nord et diminuent sur la moitié sud. L'on retrouve donc aussi cette partition entre le sud et le nord dans l'évolution des débits.

Pour ce qui est du futur, Météo-France a produit en 2020 un nouveau jeu de projections sur le plan climatique. Avec un nombre réduit de simulations, il permet de représenter les évolutions de températures et de précipitations représentatives de l'ensemble des modèles climatiques qui sont disponibles à ce jour. Ces données nous annoncent une hausse des températures en France comprise entre 2,1° et près de 4° en valeur moyenne, certaines simulations allant jusqu'à près de 5° en fin de siècle. Si nous avons une stabilité globale des précipitations annuelles, nous avons en revanche des contrastes géographiques, avec ce contraste nord-sud de la France. Il y a aussi un contraste saisonnier, avec une augmentation des précipitations attendue en hiver et une forte diminution en été.

Un projet national Explore 2 va traduire ces projections dans le contexte de l'évolution de la ressource en eau en France. Il vise à remettre à jour les simulations hydrologiques en hydrologie naturelle pour la France. Il va donner lieu à une mise à disposition des données dans une extension relative à l'eau du portail du DRIAS «les futurs du climat». Les résultats sont en cours de réalisation.

Nous disposons d'une première simulation. Le modèle SIM2 de Météo-France

confirme déjà ces éléments avec, à l'horizon de 2050, une augmentation des sécheresses des sols en été et en automne, de dix à vingt-cinq jours supplémentaires ainsi qu'une évolution contrastée des débits annuels et une accentuation des débits extrêmes, avec des crues en hausse et des débits d'étiage en baisse.

Voilà donc les contraintes auxquelles les politiques de l'eau vont devoir s'adapter et desquelles la gestion de l'eau va devoir tenir compte. La ressource en eau devient plus irrégulière et plus difficile à gérer que par le passé.

### Pierre Victoria

Pour ce qui est des solutions précises, des actions et des scénarios à mettre en place, quelles sont les préconisations, notamment à destination des acteurs des bassins ?

### Jean-Michel Soubeyrou

Le rôle des climatologues et des hydrologues est d'éclairer les décideurs, d'apporter toute la connaissance sur l'évolution de la ressource. Il peut s'agir d'évaluer des solutions qui seraient proposées. Mais ce n'est pas à nous de proposer directement des solutions qui auraient du sens à l'échelle des bassins. Ce que l'on constate en tout cas, c'est un contraste dans l'hydrologie naturelle selon les bassins : il va donc falloir en tenir compte. Nous ne sommes sûrement pas dans une vision où nous pourrions définir au niveau national des orientations qui seraient identiques pour tous les territoires.

Quels que soient les bassins, on voit qu'il y a nécessairement une adaptation à engager et une revisite des usages que l'on y trouve. Les aspects saisonniers sont très importants. Le maintien global annuel des volumes de la ressource en eau ne permet donc pas forcément les mêmes pratiques qu'aujourd'hui, puisque l'on va avoir des périodes d'étiage plus longues. C'est vers ces problématiques que nous allons. Cette évolution nous amène donc certainement à réinterroger tous les usages de l'eau, de façon à mieux les approprier à la ressource en eau telle qu'elle se présente aujourd'hui.

### Pierre Victoria

Le sujet climatique, c'est une bonne adaptation d'un territoire justement, en tenant compte des variations de situation selon les bassins, telles que vous les avez présentées.

### Jean-Michel Soubeyroux

Cela pose la question : comment évaluons-nous les politiques d'adaptation des territoires ? C'est un sujet difficile. Pour les politiques d'atténuation, nous avons des objectifs ambitieux mais de grandes difficultés à les suivre. Arriverons-nous donc à atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO2 ou des objectifs relatifs à la consommation d'énergie ? Même si cet exercice de comparaison des politiques et des résultats en matière d'atténuation reste à mettre à jour régulièrement aujourd'hui, c'est plus délicat pour l'adaptation, parce que nous manquons d'outils pour préciser si c'est une bonne ou une mauvaise adaptation. C'est à mon sens un sujet sur lequel nous allons devoir progresser dans les années à venir.

### Pierre Victoria

Une politique d'évaluation des politiques d'adaptation sera nécessaire également.

### Jean-Michel Soubeyroux

Oui, il faudra une évaluation des politiques d'adaptation. À ce jour, nous en sommes à identifier des actions qui contribuent à réduire l'exposition et la vulnérabilité des territoires. Mais, à mon sens, nous manquons d'outils pour évaluer leur réelle efficacité.

### Pierre Victoria

Je vous remercie. Nous reviendrons peut-être tout à l'heure dans le débat sur des questions que vous avez soulevées.

Je vais donner la parole à Bettina Laville, que j'ai présentée comme présidente du Comité 21 : Mais elle est surtout une infatigable défenseuse des questions de développement durable et de climat. Pour elle, l'année 1992 ne signifie pas que la loi sur l'eau. C'est aussi la date du premier sommet de Rio sur le développement durable et la création de conventions des Nations unies, notamment celle qui est relative au changement climatique. Elle est par définition un acteur historiquement très engagé et toujours engagé aujourd'hui. Nous l'attendons sur sa réflexion quant à la relation entre la question de l'eau et le développement durable.

### Bettina Laville

Comme Pierre l'a rappelé, je suis effectivement très attachée à cette thématique, sur laquelle j'ai beaucoup œuvré, à différents postes. Je salue les nombreuses personnes avec lesquelles j'ai

travaillé. J'ai toujours défendu, avec mon ami Gérard Payen, une conception un peu différente, qui n'était pas très en vogue au tout début du XXI<sup>e</sup> siècle : il nous manquait une convention internationale sur l'eau. Quand trois grandes conventions avaient été décidées en 1992, nous nous étions dits que l'eau n'était pas un problème en soi. C'était un problème global : à chaque convention sur la biodiversité, le climat, la désertification, correspondait un volet relatif à l'eau très important.

Cette conception a été confortée par ce que nous avons espéré de 2000 à 2012-2013. C'est la reconnaissance en 2002 de l'eau comme droit de l'homme et, en 2010, celle du droit de l'accès à l'eau, ce qui a marqué un tournant important. En plus, étant donné qu'il y a eu l'objectif de développement durable (ODD) n° 6 en 2015, consacré à l'eau, nous nous sommes dit qu'un ODD allait évidemment servir de convention et que nous allions pouvoir avoir un cadre de planification. Nous nous le sommes dit avec d'autant plus de bonne foi que l'objectif du millénaire qui concernait l'accès à l'eau avait été un des objectifs les plus réussis. Le bilan de cet objectif était donc réussi, sauf qu'aujourd'hui je suis très frappée par la gravité de la situation et par le fait que, à l'exception des milieux très spécialisés, nous parlons beaucoup moins de la gravité de la situation de l'eau, des possibles guerres de l'eau, des conflits qui vont surgir, des drames humains qui vont en découler, que du climat et de la biodiversité.

Tout est lié. L'un aggrave l'autre et l'autre aggrave l'un. Je peux donc com-

prendre que l'on n'isole pas les problèmes. Ce n'est pas moi, qui ai toujours défendu une vision systémique, qui dirai le contraire. Un film commenté par un des grands spécialistes internationaux de l'eau, à la Nasa, M. Famiglietti, a été diffusé samedi soir : *Le Jour zéro*. Il est commenté comme une sorte de déni hydrique. Il reprend tous les films apocalyptiques sur le climat et se demande pourquoi il n'y a pas de tels films sur l'eau.

Pour ma part, je n'aime pas trop les discours apocalyptiques en matière environnementale, mais il faut rappeler quelques chiffres. Un quart de la population de la Terre est en stress hydrique actuellement. Être « en stress hydrique », cela signifie que l'on a moins de 1 700 mètres cubes d'eau par an et par personne, ce qui est vraiment très peu. Dans certaines régions, la population dispose de moins de 3 litres par jour, tandis qu'aux États-Unis la norme est de 20 litres. Une personne sur quatre n'a pas accès à l'eau potable. Les meilleures prévisions de réalisation de l'objectif de développement durable n° 6, avec, en plus, l'impact de la pandémie, annoncent que 20 % des humains n'auront toujours pas accès à l'assainissement, ce qui représente quand même plus d'1,5 milliard de personnes ! Nous ne pouvons donc dire que ce bilan soit excellent, tant s'en faut, surtout si on y ajoute le fait que cinq personnes dans le monde meurent chaque minute de maladies liées à l'eau.

Nous devons nous demander si l'eau a été négligée par rapport à d'autres phé-

nomènes. Nous ne pouvons pas le dire, puisque les chiffres du climat et de la biodiversité ne sont pas très bons non plus... Mais beaucoup de spécialistes ont l'impression que ce problème de l'eau n'est pas bien traité et qu'il n'y a pas de conférence sur l'eau qui en tienne compte. Cela fait très longtemps qu'il n'y a pas eu de grande conférence multilatérale sur l'eau. Certes, des rencontres ont eu lieu en 2005, en 2008, en 2010 pour la préparation très fouillée de l'ODD n° 6. Mais il n'y a pas eu de forte mobilisation de la communauté internationale depuis très longtemps. Nous avons un espoir, puisqu'une conférence sur l'eau est projetée pour mars 2023. Nous espérons qu'elle ne sera pas repoussée, comme cela a été beaucoup le cas depuis deux ans.

Je pense en tout cas que la mobilisation internationale est insuffisante. En octobre 2021, l'Organisation météorologique mondiale a produit un rapport spécifique sur l'eau, qui a pointé les chiffres que je vous ai cités mais en allant beaucoup plus loin. Il est assez rare que des organismes de ce type disent de manière claire que les risques de guerre de l'eau sont importants. Si l'on fait le point sur la situation de l'eau dans le monde, l'on voit bien qu'il existe un problème de disponibilité. L'on pourrait presque dire que ce problème n'est pas le plus important, puisque nous avons assez d'eau douce mais nous n'avons pas assez d'accès à l'eau douce.

Nous avons un problème considérable d'adéquation de l'offre à la demande et donc, surtout, un problème d'accès. Ce

n'est pas étonnant puisque la demande d'eau potable depuis 1990 a augmenté de 33 % : c'est énorme ! Nous en voyons les conséquences. Ce qui est frappant, c'est que le monde entier est menacé par des conflits de l'eau extrêmement importants, d'autant que nous gardons en tête le lien avec l'aggravation climatique et avec l'ensemble des problèmes d'irrigation. Je ne vais pas énumérer la longue liste des régions du monde où sévissent des conflits d'eau, mais je vais en citer quelques-uns.

La Turquie a une position en amont sur le Tigre et l'Euphrate, avec la construction de grands barrages : les pays autour connaissent de gros problèmes d'accès à la ressource en eau, notamment l'Irak.

Le conflit Israël-Palestine engendre pour la Palestine une situation extrêmement préoccupante, du fait des politiques d'irrigation.

Le Nil est un énorme bassin à risque avec des débits très variables selon les saisons. En 1959 était mis en place un système de quotas, qui n'est plus appliqué aujourd'hui. Une forte tension s'ensuit, notamment du fait des barrages en Éthiopie.

La gestion des Grands Lacs, entre les États-Unis et le Canada, est le lieu de nombreuses tensions. Les États-Unis exercent une très forte pression pour l'alimentation en eau des États américains. Le Canada s'oppose donc aux projets d'exportation massifs d'eau par dérivation. Les pays du Sud ne sont donc pas les seuls à être concernés. De

même, la nappe d'Ogallala, qui alimente le Mexique, le Texas, le Kansas, tout le Colorado, le Nebraska, toute cette région, pose de nombreux problèmes.

Le problème de la Méditerranée, beaucoup plus proche, fait que les pays limitrophes de la mer ne sont pas du tout égaux par rapport au climat et à l'hydrométrie. Les pays tempérés du nord reçoivent les deux tiers de la ressource vitale, tandis que les pays du sud et de l'est de la Méditerranée sont les parents pauvres de l'eau.

Si nous ajoutons à cela les tensions que vont apporter les incendies et les dérives climatiques, il faut, à mon sens, que la France se mobilise pour la préparation de la conférence de mars 2023. C'est dans un an ! Or, on n'entend pas parler de la préparation de cette conférence, par rapport à d'autres conférences, comme celle programmée en Égypte sur le climat.

Nous avons une grande tradition en matière de gestion de l'eau et de savoir sur l'eau, mais, en matière de coopération sur l'eau, nous avons un grand rôle à jouer. La même année – en 2023 –, nous avons des objectifs de développement durable où nous ferons le bilan à mi-parcours. Il faudra donc une très grosse mobilisation sur un sujet quelque peu négligé.

### Pierre Victoria

Merci, Bettina. Jean Launay a rappelé que nous préparions le sujet de la conférence internationale de 2023 et que la France allait se mobiliser sur la question. Je comprends ton intervention. Même sur le

sujet du développement durable, il y a une vraie inquiétude quant aux tensions croissantes. La question de l'eau est le sujet du vivant mais c'est aussi le sujet de la paix et de la relation entre l'amont et l'aval, comme tu l'as relevé à travers le Tigre, l'Euphrate et d'autres questions de ressources.

J'ai une question sur un sujet annexe au sujet de l'eau dont tu n'as pas parlé : l'économie circulaire. Dans une vision du développement durable, n'y a-t-il pas un cercle vertueux tel que : « Nous faisons des systèmes de dépollution des eaux usées. Une fois que nous avons fait ces systèmes, nous pouvons retrouver une ressource nouvelle, à travers les eaux usées, qui permette de répondre aux problématiques de l'eau » ? Autrement dit, au-delà de la quantité d'eau disponible aujourd'hui, ne devons-nous pas réfléchir à des ressources alternatives, en les intégrant dans des processus vertueux d'économie circulaire ?

### Bettina Laville

Pierre, j'ai le plaisir de t'avoir comme vice-président au Comité 21. Tu sais donc que nous travaillons sur la sobriété. Pour la note sur la sobriété qui sera publiée demain, nous nous sommes beaucoup interrogés sur la question de l'économie circulaire et sur la question qui y est liée, les technologies. Je crois que beaucoup de problèmes de l'eau peuvent être résolus par la transformation de l'eau salée en eau douce. C'est une technologie que nous maîtrisons désormais. On commence à la pratiquer dans beaucoup d'endroits du monde, le Maroc étant toujours cité comme pionnier.

Cela ne va toutefois pas suffire, pour deux raisons. Cela ne va pas suffire tout court, parce que tout le monde ne vit pas au bord de la mer. Il va y avoir, en matière systémique de développement durable un problème très important du fait de la dépense en énergie, absolument considérable, de ces usines de dessalement de l'eau de mer. C'est donc effectivement un problème de développement durable.

Il existe aussi la conversion des eaux usées en eau potable. C'est une des voies. Mais cette solution fait face à deux freins. Il y a un frein financier : pour réaliser ce genre de choses, il faut d'abord que l'assainissement soit au point. Or, ce n'est pas le cas, et nous avons du retard par rapport à l'objectif n° 6. Il y a aussi des freins psycho-sociaux, qu'il faut résoudre par une politique éducative forte.

### Pierre Victoria

Merci, Bettina. Je vais donner la parole à Claude Miqueu. Claude, vous avez été député. Au sein du Comité national de l'eau présidé par Jean Launay, vous assurerez la responsabilité du pôle « réglementation ». Vous allez nous dire comment vous voyez les évolutions réglementaires nécessaires pour s'adapter aux nouveaux enjeux de l'eau.

En tant que membre du Comité de bassin Adour-Garonne, vous devez aussi être un homme inquiet, à l'aune de ce que nous a dit Jean-Michel Soubeyrou sur les perspectives en matière de quantité et de disponibilité de l'eau, notamment dans votre bassin. Je vous donne donc la

parole par rapport à cette inquiétude et à vos propositions.

### Claude Miqueu

J'ai quitté le Comité de bassin Adour-Garonne après trente-deux ans de présence. Mais le président Rousset m'a rattrapé par le col pour me confier une mission sur la restauration de la continuité écologique. En 1992, j'étais effectivement député dit « rocardien ». J'avais donc participé à l'élaboration de la loi avec les équipes de Michel Rocard, de Brice Lalonde et de Guy Carcassonne, qui était un de nos interlocuteurs dans ces travaux et pour lequel j'ai une pensée particulière. Avec les acteurs publics et privés dans ma circonscription, j'avais aussi partagé le débat sur les Assises de l'eau. En me rappelant la qualité, la synthèse et souvent la sérénité des débats, au moment où Jean me demande de co-conduire ce débat national sur la restauration de la continuité écologique, je ressens un peu de nostalgie.

En préparant cette intervention, j'ai fait le choix de remettre mon costume d'ancien député et de faire comme si je siégeais à l'Assemblée. Pour vous montrer quel est l'enjeu, je me réfère tout d'abord à Greta Thunberg. Nous sommes en effet dans l'ardente obligation d'une veille sociétale, qui est, selon moi, la mission fondamentale de tout parlementaire : comment celles et ceux que nous représentons ont-ils aujourd'hui des préoccupations et comment nous interpellent-ils ? Comme elle le dit, je crois que les « gouverneurs » de l'eau que nous sommes sont sous haute surveillance. Il me semble que le débat sur la qualité,

la quantité et les prix de l'eau connaîtra demain le même envahissement sociétal que celui sur le financement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les Ehpad. Je ne crois pas que ce sera un dossier technico-juridique : il sera éminemment socio-politique.

J'avais été corapporteur au Conseil économique et social (CES) en novembre 2000, quelques mois avant la démission de Dominique Voynet, d'un avis du CES sur le projet de loi dit Voynet. À l'époque nous avions dit : « Il existe dans ce pays une loi montagne, une loi littoral mais il n'y a pas de loi sur l'eau. En faut-il une ? » Vous connaissez la réponse. Aujourd'hui, nous savons qu'une sédimentation a lieu depuis 1964. J'ai inventorié 17 lois depuis 1992. La plupart ont été citées aujourd'hui. J'ai activé mes réseaux, en demandant : « Que pensez-vous, en tant que député en poste aujourd'hui, de ce débat ? » Un des messages que j'ai reçus était : « L'eau, c'est la biodiversité. » Nous avons entendu que l'eau ne paye plus l'eau, l'eau paye l'État.

À mon sens, il s'agit de regrouper de façon systémique pour qu'il n'y ait plus de segmentation du débat autour de l'eau et de la biodiversité. Je ne suis pas d'accord avec le fait qu'on ne peut pas écrire cette complémentarité dans une loi. Cette complémentarité nous amènera à trouver des réponses financières anciennes sur le paiement de l'eau, ou nouvelles sur le paiement de la biodiversité, qui soient coordonnées dans des instances communes. Accessoirement, pour le prochain pré-

sident ou la prochaine présidente de la République, peut-être qu'un ministère du Changement climatique, qui aurait une autorité interministérielle, serait de nature à faire évoluer « un peu les choses ».

Pour la gouvernance locale, je suis triste quand je vois que le secrétariat technique de bassin est aussi méconnu. Ce que j'appelle affectueusement la « troïka », l'ensemble formé par les DREAL, les directions départementales des territoires (et de la mer), l'Office français de la biodiversité et les agences de l'eau n'est pas connu par les gestionnaires de l'eau. Or, avec l'évolution de la gestion des ressources humaines dans les services de l'État, je ne suis pas sûr qu'il y ait beaucoup plus de fonctionnaires demain dans les services locaux. Comment faisons-nous pour coordonner ces moyens pour qu'ils soient plus efficaces ?

J'ai qualifié les déclinaisons franco-françaises de « juridiques ». Tout parlementaire doit avoir des réponses très concrètes dans le débat qu'il suscite. Il faut aller dans le sens d'une évolution utile vers le cycle de l'eau, avec le trépied de l'eau potable, de l'eau pour l'économie et de l'eau pour les milieux. Surtout, sur le thème de la gouvernance et du territoire, nous avons actuellement sur le terrain, des conseils d'administration d'agence de l'eau, qui sont tous présidés par des préfets. Il y a donc là un signe très fort. J'entends des collègues protester contre cette évolution. Nous ne pourrions donc pas pérenniser cette situation sans revoir le pouvoir des instances déléguées. Un Comité de bassin n'a pas de

pouvoir final actuellement. Il va délibérer sur les SDAGE dans les jours à venir mais il le transmettra au préfet de bassin pour qu'il lui donne une force juridique.

Je propose donc qu'il y ait cette déclinaison structurelle, fonctionnelle et territoriale pour qu'il n'y ait pas cette segmentation entre l'eau et la biodiversité. Jean et moi, nous avons essayé de plaider pour la fusion du Comité national de l'eau et du Comité national de la biodiversité. Pourquoi segmenter ce regard et ce débat, alors que l'on parle de la même chose ? Cette fusion n'est pas difficile à mettre en œuvre. Par référence à l'outre-mer, nous pouvons créer des comités de bassin, de l'eau et de la biodiversité et leur donner le pouvoir de délibérer. Faisons de ces trois niveaux, le national, le bassin, la commission locale de l'eau, des autorités administratives indépendantes qui auraient qualité et pouvoir pour délibérer. Un conseil municipal est sous le contrôle de légalité, il ne demande pas l'autorisation au préfet pour mettre en œuvre son budget.

Dans cette fusion de l'eau et de la biodiversité, de la délibération et de la décision, même si les réponses financières sont distinctes avec des redevances sur la biodiversité, il faut en venir à des commissions locales de l'eau et de la biodiversité plus autonomes. J'en ai présidé une pendant dix ans.

Président de l'établissement public territorial de bassin de l'Adour, j'avais eu la chance et l'honneur de porter le fer devant Dominique Voynet, avec Éric Dolige (Établissement public d'aména-

gement de la Loire et de ses affluents, EPALA), avec Bernard Cazeau, (Epidor), avec Évelyne-Jean Baylet (Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne, SMEAG). Tous les quatre – mais aussi Guy Pustelnik, Régis Thépot, Philippe Marc et quelques autres –, nous étions ensemble pour dire « oui » aux établissements publics territoriaux de bassin.

Pour finir, sur le petit cycle de l'eau, j'ai suivi de très près le vote de la loi 3DS par notre parlement. Je vous invite à retenir un mot dont l'on reparlera et qui s'installera peu à peu : la « souplesse ». Nous ne remettons pas en cause l'intercommunalité mais nous savons que, dans cette complexité territoriale et institutionnelle, la souplesse sera sans doute au rendez-vous pour articuler ces points.

Cher Pierre, je propose donc que nous nous retrouvions au début de juillet 2022. Nous pourrions reprendre quelques idées pour fusionner institutionnellement l'eau et la biodiversité, même si nous devons trouver des réponses financières distinctes

### Pierre Victoria

Merci, Claude, pour ces propositions très précises et institutionnelles. Je vais donner la parole à Fatimatou Sall. Fatimatou, vous devez écouter nos débats en pensant que ce sont des problématiques de pays à la fois riches et bien dotés en ressources en eau, vous qui vous battez au quotidien pour l'accès à l'eau et à l'assainissement sur un continent où l'on est loin des niveaux de confort que les pays comme le nôtre peuvent connaître.

J'aimerais donc vous entendre sur les questions d'accès à l'eau et à l'assainissement. On ne sait plus très bien combien de personnes n'ont pas accès à l'eau et combien n'ont pas accès à l'assainissement puisque les définitions des statistiques sont des plus hétérogènes. Nous n'avons pas de métrique commune pour essayer de les définir, mais nous savons en tous les cas que c'est beaucoup sur votre continent.

Je voudrais que vous nous parliez des obstacles à l'accès à l'eau et à l'assainissement aujourd'hui sur votre continent et que vous nous disiez comment vous voyez la préparation de ce Forum mondial de l'eau qui aura lieu dans trois semaines. L'on disait qu'il n'y avait pas de grands rendez-vous sur l'eau, mais les Forums mondiaux de l'eau permettent quand même, à peu près tous les trois ans, d'avoir des débats et des réflexions sur la situation. Qu'attendez-vous de ce forum à Dakar ?

### Fatimatou Sall

Merci à tous et à toute l'équipe d'organisation d'avoir bien voulu nous associer à cette rencontre, qui nous donne d'autres perspectives par rapport à la gestion de l'eau. Pour ce qui est du continent africain, effectivement, nous n'avons peut-être pas les mêmes problèmes, puisque notre problème est déjà lié à l'accès à l'eau et à l'assainissement. L'on dit qu'il y a un droit à l'eau qui doit être effectif. Ce principe a été voté par les Nations unies, mais ce droit n'est pas réel pour certains peuples. En matière de contraintes, un certain nombre de problématiques ont également été mentionnées par

les différents intervenants et constituent aujourd'hui de réels obstacles au Sénégal et en Afrique.

Il faut citer la question de la disponibilité des ressources, à différents niveaux, du fait de leur répartition inégale. En matière d'approvisionnement, cela représente un coût et nous ramène aux problématiques de financement du secteur de l'eau et de l'assainissement. C'est un secteur qui est vraiment dépendant sur le plan financier, puisque les programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement sont parfois soutenus par des partenaires extérieurs, de sorte qu'il n'y a pas de réelle autonomie ou indépendance sur la question.

L'autre problème est lié au changement climatique. M. Soubeyrou est revenu sur différents scénarios, qui ne laissent pas de côté le Sénégal ou l'Afrique. C'est du reste le continent le plus exposé, du fait de l'extrême sécheresse ou, à l'opposé, des inondations qui renforcent les problématiques d'assainissement. Tout cela se combine aux problèmes de planification et de gouvernance que nous connaissons. Le problème est donc réel sur ce continent, même s'il y a des cadres réglementaires et législatifs qui encadrent la gestion de l'eau. Ils ont leurs manquements et leurs limites.

Le changement climatique est une question qui ne concerne pas seulement l'Afrique. À ce titre, c'est une problématique qui retiendra l'attention lors du 9<sup>e</sup> Forum mondial de l'eau. Bettina Laville a parlé de l'absence actuelle de conférence réelle sur la question de

l'eau. Nous espérons que, comme l'ont annoncé les organisateurs, Dakar 2022 sera vraiment un tremplin vers le changement de paradigme, en matière d'amélioration des connaissances mais surtout en matière d'actions, en vue d'en faire un levier pour l'atteinte des ODD. Ces questions seront posées à travers la priorité qui porte sur la sécurité de l'eau et de l'assainissement.

Cela nous amène à différentes attentes pour les générations futures, notamment par rapport à la prise en compte des besoins actuels et futurs et aux risques potentiels que mes prédécesseurs ont mentionnés. Les jeunes et les générations futures y seront confrontés. Le dernier rapport du Giec nous montre que nous sommes vraiment en train de vivre l'impact des changements climatiques, à ce titre la jeunesse est concernée aujourd'hui mais aussi demain, en ce sens que les ressources pour leur survie risquent d'être compromises avec celles des générations futures. Dans la définition des politiques et des stratégies en matière de gestion de l'eau, il est donc nécessaire que leurs besoins et leurs points de vue soient pris en compte. Nous espérons que cela se fera à travers ce forum et à travers les autres rendez-vous qui vont suivre en 2023, notamment la célébration de la Décennie sur l'eau. Nous espérons que les acteurs, les décideurs politiques en tiendront compte dans la définition des politiques et stratégies, pour se conformer au cadre réglementaire et juridique.

En tant qu'acteurs qui subissent les difficultés aujourd'hui et qui sont appelés

à s'impliquer davantage dans la gestion de l'eau, nous avons aussi différentes attentes vis-à-vis de cette rencontre et de ses différents acteurs, par rapport à leur implication dans les instances de décision mais aussi au soutien de l'entrepreneuriat dans ce secteur. Face aux différents enjeux, à la technologie, il est nécessaire que les jeunes soient accompagnés dans ces dynamiques d'innovation.

Un autre point fondamental a été abordé dans la session précédente : la question de l'éducation à l'eau. Aujourd'hui on peut parler de connaissances, d'innovations. Mais, dans ce qui doit être transposé dans les actions au quotidien dans la gestion de l'eau, la gestion de l'environnement, je crois qu'il y a beaucoup à faire, tant sous nos cieux que dans les pays développés, pour une prise en compte réelle par rapport aux risques, mais aussi pour une appropriation des directives-cadres sur l'eau. Différents mécanismes pourraient être promus.

Dans cette orientation, il faut mentionner la question de la formation : l'appui à la formation, la recherche, l'incitation des jeunes dans les parcours de formation sur les métiers de l'eau. Ce point nous semble essentiel par rapport au renouvellement intergénérationnel. L'on parle de la loi de 1992, qui est trente ans derrière nous, et alors que les problèmes continuent de se poser. En ce sens il y a donc quelque chose à faire et à prendre en compte dans le cadre des politiques. Cela doit être un point de collaboration entre les pays sous-développés et ceux développés pour qu'il y ait un pro-

cessus de transfert de compétences, un processus d'échange et de réflexion sur les innovations, sur les mécanismes d'adaptation, sur les solutions qui ont fonctionné dans les pays du Nord et qui pourraient marcher dans les pays du Sud, via des processus d'adaptation.

Enfin, pour renforcer cet engagement, des mécanismes ont fait leurs preuves dans d'autres secteurs sur des problématiques environnementales : c'est l'implication des jeunes dans les activités de conservation, de préservation, par les mécanismes de volontariat. Elle conduit à éveiller davantage la conscience des jeunes aux bonnes pratiques, mais aussi à la promotion d'actions relatives à la conservation, à l'utilisation rationnelle et durable des ressources.

Si vous avez des questions, je pourrai entrer plus en détail dans les différents sujets.

### Pierre Victoria

Merci, Fatimatou. Un certain nombre de personnes, notamment Jean Launay, seront présentes au Forum mondial de l'eau. Je pense que vous aurez l'occasion de discuter avec lui des propositions que vous venez d'émettre. Vous soulignez par ailleurs que, dans votre pays, il y a une mobilisation de la jeunesse sur les sujets de l'eau. Je constate, a contrario, un certain manque d'intérêt de la jeunesse française pour les sujets de l'eau. L'on voit des mouvements de jeunes fortement mobilisés sur les questions de climat et de biodiversité, mais ils le sont assez peu sur les questions de gestion de ressources en eau comme d'accès et

de droit universel à l'eau. Si nous voulons travailler pour les générations futures et pour les enjeux de demain, je pense que nous devons nous pencher sur le sujet, puisqu'il faudra que la génération nouvelle s'intéresse au sujet de l'eau et montre à quel point il fédère de valeurs et de projets.

Je redonne la parole à Florence Daumas pour faire un point sur les questions.

### Florence Daumas

Les questions ont été nombreuses et denses. Avec Jean-Luc Laurent, nous avons essayé de les regrouper par grands thèmes.

Le premier thème concerne le Varenne de l'eau, l'irrigation, le traitement des conséquences plutôt que des causes. Il s'agit de savoir comment nous travaillons sur cette gestion de l'eau en amont et pas seulement en observant les symptômes.

Le deuxième thème concerne les réflexions globales sur notre action en tant que citoyens et en tant qu'humains : l'eau dans la ville, l'impact de notre vie de tous les jours sur la biodiversité, le travail sur le sol. Il ne faut pas oublier le sol. À plusieurs reprises, Mme Sabine Martin nous a rappelé que le sol est un élément important et qu'il faut l'entretenir mais aussi le préserver, avec une préoccupation de gestion intégrée de l'eau, de l'environnement et de la biodiversité.

Le troisième thème concerne le lien entre l'évolution de la gestion de l'eau et le changement climatique, et la façon

dont nous présentons ce lien aux populations, par exemple dans une présentation de l'impact sur les productions agricoles.

Le dernier thème n'est pas le moindre, il concerne le cycle de l'eau, la liaison entre l'eau continentale et le milieu maritime, et au-delà ce que cela implique pour nos générations futures, parce que l'adaptation au changement climatique subit aussi l'impact d'autres évolutions – la démographie, l'économie... – et donc les relations entre nations.

### Pierre Victoria

Merci de rappeler l'importance des changements globaux, qui ne concernent pas que le climat mais aussi par exemple l'urbanisation. Toutes les personnes qui souhaitent prendre la parole la prendront. Jean Launay l'a demandée.

### Jean Launay

Pour ce qui est des questions sur le Varenne de l'eau, j'ai clairement souhaité qu'il y ait ensuite une façon de le faire vivre, avec notamment une exhaustivité des connaissances des prélèvements, quel qu'en soit l'usage. Il ne doit plus y avoir de doute quant aux prélèvements de chacun, quel qu'en soit l'usage qu'il en fait. Cela vaut pour le modèle agricole. Je pense qu'il existe encore des prélèvements non connus et cela affecte la crédibilité de la démarche. Avec Luc Servant, qui représentait l'APCA (l'Association permanente des chambres d'agriculture), nous avons en tout cas un accord sur ce point. Il s'agit de lever les doutes sur l'exhaustivité des prélèvements.

Pour ce qui est de l'efficacité de l'eau utilisée, la question se pose. Indéniablement, le mot « irrigation » crée des tensions. Mais il faudrait ne pas tenir compte de la réalité économique des choses pour penser que l'on puisse faire de l'agriculture sans eau et de la production agricole sans eau. Je n'ai donc pas peur d'affronter ces débats. L'évolution du modèle agricole a été au cœur du Varenne. On ne change pas de modèle agricole du jour au lendemain. S'il doit y avoir des cultures plus économes en eau, le sujet a été débattu et devra faire l'objet de mises en œuvre par le biais des filières sur les territoires en fonction de la nature des sols, du réseau hydrographique, de la disponibilité de la ressource existante. Ces sujets doivent être croisés. C'est pour cela que je parlais tout à l'heure de « discours de la méthode ».

Pour ce qui est du continuum de l'eau, les solidarités entre l'amont et l'aval amènent évidemment à se pencher sur le sujet des relations entre les eaux douces, les eaux littorales, les mangroves, les eaux salées. Les outre-mer ont des problématiques spécifiques, telles que les mangroves. Alors que le Sommet des océans vient de se terminer à Brest, l'on ne peut pas imaginer le bon état de nos océans si nous leur envoyons de l'eau de nos rivières et de nos fleuves qui ne sont pas eux-mêmes en bon état. Il doit donc y avoir une réflexion complète sur le sujet.

Thierry Burlot, président du Cercle français de l'eau, Erik Orsenna, président des Initiatives pour l'avenir des grands

fleuves, et moi-même, président du Partenariat français pour l'eau, nous venons de commettre une note sur « Eau et adaptation au changement climatique », qu'Erik Orsenna a dû remettre aujourd'hui à l'Élysée. C'est donc un sujet que nous voulons porter. Et je dis à Mme Fatimatou Sall que nous devons faire le pont, dans l'autre sens cette fois : de Brest à Dakar ou de Dakar à Brest. Mais nous devons traiter ce continuum de l'eau dans toutes les instances. Cela a eu lieu à Brest pour les océans mais nous en traiterons aussi à Dakar dans le cadre du Forum mondial de l'eau.

### Bettina Laville

Déjà, j'ai trouvé très intéressant ce qu'a dit Madame Sall. Je voudrais revenir sur les propos de Jean et sur l'importance du mot « adaptation ». L'on reconnaît enfin l'importance de l'adaptation au changement climatique, pas tout à fait au même degré que l'atténuation, mais on reconnaît surtout que les deux doivent fonctionner ensemble. Cela s'est vu en particulier à la COP 26. Au Comité 21, cela fait cinq ans que nous travaillons sur la question, notamment avec le CNRS pour le début du programme. Nous attendons tous le rapport du Giec sur l'adaptation, qui paraîtra le 28 février. Ce sera le dernier avant le grand rapport qui éclairera 2023.

Toutes les solutions, comme les celles fondées sur la nature, entrent dans un cadre d'adaptation. Je dirais qu'il est double dans le sens où il donne un cadre à la rareté de la ressource, ce qui passe par la sobriété pour certains et par l'accès pour d'autres, et où c'est un cadre

d'adaptation globale de tous les êtres naturels, dont nous-mêmes, par rapport à nos besoins en eau.

À un moment, vers les années 2016-2017, la notion de bien commun avait connu un grand engouement. Au-delà du droit à l'eau, il est beaucoup moins question de l'eau comme premier bien commun. Je le regrette beaucoup parce que c'est, pour moi, une voie de réflexion très importante. Nous sommes dans un monde qui est fait d'hostilités et de morcellements. Nous avons donc besoin de nouveaux cadres juridiques pour mettre en place des coopérations. Il faudrait donc revivifier en quelque sorte cette notion pour qu'elle puisse servir de cadre, en particulier l'année prochaine au forum de la Décennie sur l'eau, puisque je ne doute pas qu'elle sera présente en mars prochain à Dakar. Le Sénégal a toujours été très intéressé par ces problématiques.

### Claude Miqueu

Nous devons travailler sur une double pédagogie institutionnelle, en direction des gestionnaires et vers les citoyens. Les agences de l'eau ont organisé des webinaires sur l'actualisation du XI<sup>e</sup> programme. Dans le bassin Adour-Garonne, nous avons reçu 1 400 personnes. C'est bien la preuve que nous devons utiliser, valoriser ces nouvelles techniques au service de décisions publiques.

Pour ce qui est des solutions fondées sur la nature, j'ai eu à porter la parole des agences à la COP25. En descendant de la tribune, j'ai été interpellé par plusieurs délégations étrangères me demandant : « Mais de quoi parlez-vous ? » Et j'ai



constaté qu'en Adour-Garonne, encore aujourd'hui, les SFN ne sont pas simultanément validées et comprises. Nous devrions donc essayer de travailler selon cette double pédagogie.

### Fatimatou Sall

Je crois que le point dont parlait Jean Launay constituera le défi de Dakar. Il faut que les résultats de cette rencontre puissent être reliés à l'ensemble des agendas pour que nous arrivions à des résultats probants. Sinon, ce sera seulement une conférence de plus.

Par rapport à la génération future, j'ai eu des interpellations sur les mécanismes d'échange. Je crois que les mécanismes d'échange sont diversifiés par rapport à ce que nous faisons. Pour les écoles, les associations dans les communautés, il s'agit de procéder à des projets de recherche-action pour démontrer aux populations quelles sont les problématiques qui sont sous-tendues par l'eau, au-delà même de la question de l'eau de façon globale. Dans les pays développés, il peut y avoir des associations mais elles sont orientées vers d'autres questions. Mais l'eau est aujourd'hui le fondement de toute problématique de développement. Il faut donc essayer de leur montrer ces liens à travers des projets de recherche-action.

Pour ce qui est des débouchés du forum, sur le plan national, je pense que les processus sont lancés. Différents mécanismes sont enclenchés en ce sens par l'État du Sénégal, pour qu'il y ait un vrai changement de paradigme à la suite du forum, notamment en matière de retom-

bées pour l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement, une meilleure implication des jeunes en matière de création d'emplois. Il y a une priorité qui porte sur le développement durable. Parler de développement durable, c'est prendre en compte les problèmes d'accès, mais également les activités socio-économiques qui sont liées à l'eau et à l'assainissement. Beaucoup d'espoirs reposent donc sur ce forum. Le défi sera surtout de faire le pont avec les autres programmes.

### Jean-Michel Soubeyroux

Je vais revenir sur l'idée de l'éducation au changement climatique et aux enjeux de l'eau. Je crois que nos marges de progrès sont très importantes. La population aujourd'hui en France est très citadine, à 85 %. Nous avons peut-être perdu le lien avec la nature – ou du moins la jeunesse l'a perdu –, le lien avec les processus naturels. Il serait vraiment important de recréer, de redévelopper une éducation qui aille sur le terrain, qui ait des expériences de cet ordre, afin d'avoir une jeunesse qui soit capable de comprendre les processus hydroclimatiques et de s'éveiller à ces enjeux du changement climatique et de l'eau. Je pense que les solutions passeront en tout cas par la jeunesse, et c'était bien d'entendre aussi Fatimatou sur ce sujet.

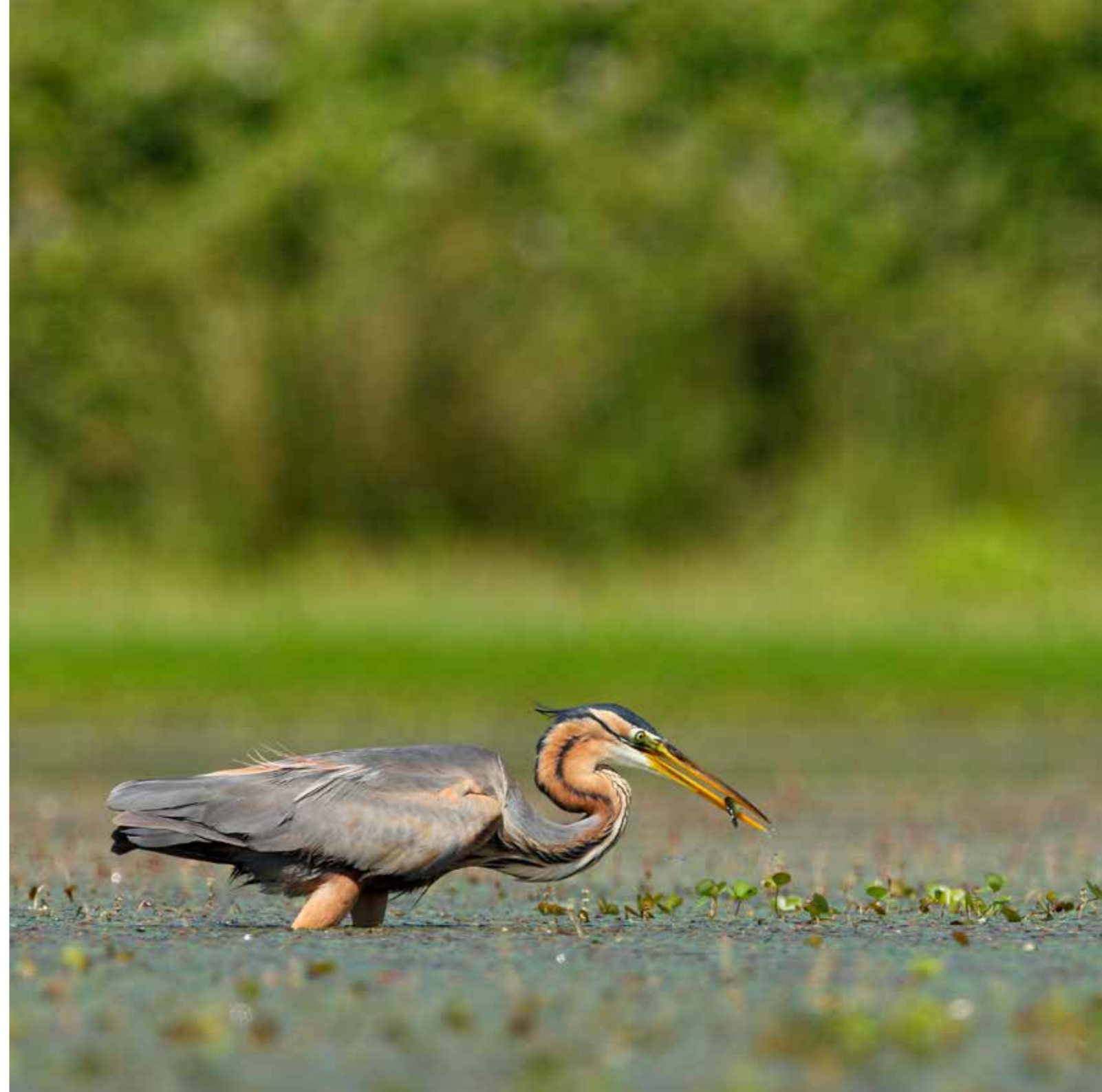
### Pierre Victoria

Merci, Jean-Michel, et merci à l'ensemble des panélistes. Je vais redonner la parole à Florence et finirai en citant cette phrase que je cite souvent d'un très grand poète breton de langue française, Eugène Guillevic : « À vivre l'eau, on peut

finir par aller loin. » C'est en tout cas tout le chemin que je vous encourage, les uns et les autres, à continuer à suivre.

### Florence Daumas

Merci, Pierre. Je fais le lien avec M. Olivier Thibault, le directeur de l'Eau et de la Biodiversité, que nous accueillons pour conclure cette journée riche d'enseignements et d'échanges sur la commémoration de cette loi de 1992, qui fête ses 30 ans cette année. ★





# Conclusions

# Conclusions

**Olivier Thibault**, directeur de l'Eau et de la Biodiversité, ministère de la Transition écologique

Ce n'est pas toujours aisé de conclure une si belle journée. C'est une très belle réussite. Je voudrais donc déjà remercier et féliciter les organisateurs. Au moins 300 personnes étaient connectées. Vous êtes encore plus de 200 à la clôture des débats. Je félicite le Comité d'histoire du ministère, le Cercle français de l'eau, l'Académie de l'eau, l'AHPNE, les équipes de la direction de l'Eau et de la Biodiversité. Je tiens aussi à remercier les brillants orateurs qui sont intervenus, notre ministre en ouverture, Brice Lalonde, qui déploie toujours sa causticité et qui a su nous dire les choses de façon très claire.

Je ne vais pas citer tout le monde mais mes illustres prédécesseurs Jean-Luc Laurent et Pascal Berteaud, qui me montrent que j'ai encore beaucoup à apprendre, Bettina Laville, pour ses élargissements vers le développement durable et sa hauteur de vue. Je voudrais aussi saluer l'exceptionnelle liberté de ton, qui est pour moi une vraie satisfaction. Les choses ont été dites. Il n'y a pas de censure de la part du ministère sur ce que nous avons fait relativement aux années passées. Nous avons su montrer des erreurs que l'on a commises. Mais c'est aussi ainsi que l'on grandit et que l'on arrive à corriger et à aller de l'avant. Pour moi, c'est donc vraiment quelque chose de positif.

J'ai relevé quelques points que j'ai envie de retenir de cette journée. Il faut déjà savoir d'où l'on vient pour définir où l'on veut aller. Cette journée est précieuse de ce point de vue. Comme nous sommes à un moment où je pense qu'il va falloir que nous continuions à évoluer, le système actuel n'étant pas satisfaisant à long terme, cette journée permet de voir les choses avec un éclairage sur l'histoire récente. Nous avons pu voir, revoir, partager, rappeler l'ensemble des raisons qui ont fait qu'en 1992 nous avons réussi à mettre au point cette loi sur l'eau, tant du point de vue des ministres que des parlementaires, des professionnels ou de l'administration. Cela fait écho à des choses que je vis aujourd'hui dans les discussions sur les évolutions que nous voudrions porter.

Par ailleurs, j'identifie un certain nombre de problèmes actuels. Mais je me rends compte, en ayant écouté les débats, que les problèmes auxquels nous faisons face étaient déjà largement posés depuis longtemps, et même depuis trente ans. Le fait de préciser les différentes problématiques, de les expliciter, de les formaliser, de les verbaliser, de les partager puis de sensibiliser, c'est un long processus. Il faut en tenir compte. Si l'on ne parlait pas encore vraiment du changement climatique en 1992, on évoquait déjà au

cours de ces années des périodes de sécheresse, d'inondations, de pollutions chroniques ou accidentelles, soit des crises à répétition. Finalement ce n'était que les premiers symptômes de ce changement climatique que nous vivons aujourd'hui.

Pour ma part, je me suis construit professionnellement avec la loi sur l'eau. J'avais commencé à travailler après sa publication. Mais l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. L'on peut discuter des notions de « patrimoine commun », de « bien commun », mais, en 1992, c'est bien l'appellation « patrimoine commun de la nation » qui avait été choisie. C'est quelque chose de fondamental, d'absolument évident pour les acteurs du monde de l'eau. En revanche, en discutant avec des interlocuteurs divers et variés, je constate qu'il faut le rappeler, le réexpliquer au quotidien. Ce n'est pas complètement naturel. Si l'on ne fait pas attention, on a très vite envie de refonctionner par tuyaux d'orgue, chacun dans son couloir : l'eau industrielle, l'eau agricole, l'eau pour l'eau potable, l'eau pour les milieux, éventuellement en opposant les besoins et les intérêts les uns aux autres. L'on voit que l'eau, c'est un tout, nous devons le partager équitablement. C'est vraiment là un apport important de cette loi sur l'eau.

C'est la gestion équilibrée de cette ressource en eau qui va permettre de concilier les différents usages, le bon fonctionnement des écosystèmes sans les opposer – et c'est un combat de tous les jours ! – en respectant des priorités telles que, sur le plan sanitaire, l'eau potable.

Par ailleurs, des initiatives législatives se sont succédé en 1964, en 1992, en 2006, sans oublier la série des directives européennes. Toute cette production de textes normatifs montre que tout cela évolue et continue à évoluer. Il y a eu des grands jalons. Il est en permanence nécessaire d'ajuster, d'adapter, de construire. C'est à la fois une chance et une difficulté pour la politique de l'eau puisque l'eau est une activité économique. Elle touche toutes les politiques publiques ou presque. L'eau est un peu dans tout et réciproquement. Trouver ce juste milieu entre le fait d'intégrer la politique de l'eau dans chacune des politiques sectorielles et l'idée d'en faire un système centré sur l'eau et qui va intégrer les autres n'est pas quelque chose d'aisé, et l'on peut assez rapidement s'enfermer entre experts de l'eau sans sortir du monde de l'eau.

Cela me fait penser à la COP 26 et aux COP précédentes sur le climat. On a souvent pensé que l'eau n'avait rien à voir avec le climat. Longtemps, on a séparé l'atténuation de l'adaptation. L'eau est un formidable exemple des besoins d'adaptation au changement climatique puisqu'elle est un des premiers révélateurs de ce changement et de ce que nous devons changer. Je

trouve que, dans le domaine de l'eau, nous avons eu beaucoup de mal à partager avec les gens qui travaillent sur le climat, pour construire ensemble des réponses et des solutions.

Je suis persuadé que nous sommes actuellement au milieu du gué et qu'il va falloir bouger. J'ai relevé quelques éléments que j'ai entendus aujourd'hui et que j'ai à vivre chaque jour. Déjà, chaque fois qu'une loi permet de parler d'eau, l'on parle d'eau par voie d'amendements successifs, qui permettent d'améliorer ou qui constituent un défi au système. Cela montre qu'il y a un besoin et que c'est un sujet politique, au sens noble du terme, sur lequel il faut travailler. Il a d'ailleurs conduit les gouvernements successifs à engager de grandes réflexions.

Récemment, au début du mandat présidentiel, les Assises de l'eau ont eu lieu. Elles ont constitué un moment fort. Elles ont permis de resolidifier et de remonter l'importance de l'organisation par bassins, le fonctionnement des agences de l'eau, l'organisation française du monde de l'eau autour du bassin. Elles ont également permis d'aborder de façon concertée un certain nombre de défis, notamment sur l'économie et le partage de l'eau, la protection et la restauration des milieux naturels, l'amélioration de la qualité de service pour les usagers. Ce débat collectif nous a renforcé sur notre socle et nos bases. Mais il a aussi montré qu'il fallait évoluer et que nous faisons face à de sacrés défis.

Quant aux économies d'eau, nous sommes sortis des Assises avec une

volonté de réduire les prélèvements de 10 % en cinq ans, de 25 % en quinze ans : on voit aujourd'hui à quel point c'est un défi.

Plus récemment a eu lieu le Varenne agricole de l'eau. Cette démarche a amené beaucoup de discussions, en bien et en moins bien. Notre position à la direction de l'eau et de la biodiversité, qui dépend des ministères de l'Agriculture et de la Transition écologique, c'est que, si l'on veut être concret et trouver des solutions, il faut regarder la situation problème par problème et identifier les points de blocage, pour construire des diagnostics partagés. Quand nous sommes tous autour de la table avec un diagnostic partagé, nous avons déjà fait au moins la moitié du chemin vers la solution.

Dès que l'on prononce le mot « irrigation », on voit les tensions que cela crée. Nous avons aujourd'hui un certain nombre de contentieux sur le partage de l'eau en période d'étiage. Quand on a de l'irrigation dans un territoire, il est donc légitime de creuser ce sujet. Mais creuser ce sujet ne doit pas consister à identifier de l'eau agricole ou un sous-ensemble. C'est d'ailleurs un élément qui est bien sorti dans les conclusions du Varenne agricole de l'eau.

Nous voyons que c'est un sujet structurel. La réponse s'inscrit dans le temps. Il ne suffit pas de claquer des doigts pour apporter toute l'eau que l'on voudrait. L'agriculture en général devrait évoluer. Il ne s'agit pas que d'apporter de l'eau en plus pour faire face aux défis

de l'agriculture. Nous voyons aussi qu'il va falloir mobiliser des ressources en eau supplémentaires ou différemment. Ces réponses sont territoriales : elles ne sont pas hors sol et nationales. Ce sont là des points très importants, qui relégitiment l'organisation globale par bassins versants.

Pour ce qui est de la question des flux financiers, nous sommes à une période charnière depuis les lois de 1964, de 1992, de 2006. Notre politique de l'eau était fondée d'abord sur le principe de « l'eau paye l'eau ». C'est le fondement des comités de bassin, de l'organisation politique dans le monde de l'eau depuis 1964. Nous voyons que nous avons fait évoluer ce système, mais pas jusqu'au bout. Nous sommes passés de « l'eau paye l'eau » à ce que certains ont qualifié de « l'eau paye l'État » : mais on va dire plutôt « l'eau paye la biodiversité et un peu de solidarité nationale ». Nous n'avons pas encore su faire évoluer les sources de redevance. Ce principe de « l'eau paye l'eau » doit évoluer. Il a déjà évolué avec les lois de 2016 et de 2018, qui ont permis la création de l'Agence française de la biodiversité puis l'Office français de la biodiversité. Nous devons évoluer vers un système où c'est plutôt l'eau, la biodiversité et la mer qui doivent payer l'eau, la biodiversité et la mer. Il faut englober le sujet dans une approche plus large.

Ce n'est pas uniquement parce que je suis directeur de l'Eau et de la Biodiversité que je suis très attaché au fait de ne pas opposer l'eau et la biodiversité, le petit cycle de l'eau et le grand cycle de l'eau.

Nous devons faire en sorte que tout cela se réponde et soit vu à différentes échelles. Si l'on veut de l'eau de bonne qualité au robinet, il faut de l'eau de bon niveau dans le cadre naturel. Pour avoir de l'eau de bonne qualité dans les milieux naturels, il faut travailler sur l'écosystème dans sa totalité. L'on arrive donc très vite à la biodiversité.

Enfin, nous pouvons dire que la crise de l'eau est devant nous, parce que le changement climatique n'est pas un risque potentiel ou hypothétique dans cinquante ans. C'est ici, devant nous, tout de suite, maintenant, chez nous aussi. Cela engendre un certain nombre de tensions. L'on pense d'abord à la quantité, mais la quantité est très liée à la qualité. S'il y a moins d'eau dans les rivières, les flux de pollution qui y sont rejetés posent plus de problèmes. Quantité et qualité sont très liées, même si on n'en parle pas beaucoup. Les changements climatiques ont un impact sur le cycle de l'eau. Ils vont nous forcer à revoir nos fondements. En matière d'objectifs d'étiage, nous allons devoir réviser nos limites, revoir la façon dont nous allons partager la ressource. Les conflits d'usages vont augmenter. Ils sont déjà problématiques à certains endroits.

Nous sommes donc arrivés à un moment où il faut refonder notre doctrine nationale, retrouver un équilibre durable qui prenne en compte ces flux financiers, ce changement climatique, les sujets sectoriels les uns à côté des autres, le sujet de la solidarité, parce qu'il faut savoir qui paye quoi, comment interviennent la solidarité financière et la solidarité amont-aval.

J'ai entendu des intervenants dire que nos systèmes étaient beaucoup trop complexes, que l'on n'y comprend rien. Je partage un peu cette position parfois. Mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Il faut vraiment que nous réfléchissions à la façon dont nous apportons des solutions adaptées aux territoires, aux bons endroits et aux bons moments. Il faut aussi accepter un peu de complexité, mais à condition d'avoir une bonne lisibilité globale.

Nous avons besoin de construire cette nouvelle position, au niveau français mais aussi international. Des choses se passent sur le plan européen, sur le plan mondial. J'espère qu'avec les Nations unies, nous arriverons à structurer la thématique de l'eau. Peut-être qu'un jour nous n'aurons plus besoin d'un Forum mondial de l'eau parce que ça sera totalement intégré au sein des Nations unies, pour intégrer tout cela à nos politiques publiques. Ce sera alors une victoire de la thématique de l'eau dans son ensemble.

Je félicite et je remercie encore les organisateurs pour ces échanges, cette liberté de ton, ces questions, les réponses apportées. C'est comme ça que l'on avance. En tant que directeur de l'Eau et de la Biodiversité, cela me permet d'alimenter nos réflexions. Nous en avons besoin pour les périodes qui arrivent. ★

## Le Comité d'histoire

Créé en 1995, le Comité d'histoire ministériel a pour mission de promouvoir une analyse historique des politiques publiques menées par les ministères concernés notamment dans les domaines de l'écologie et de la biodiversité, du développement durable, de l'énergie, du climat, des risques, des mobilités, de la mer ainsi que dans ceux de la ville, de l'urbanisme et du logement.

Le Comité d'histoire s'appuie sur un conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus. Celui-ci définit ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles. Le Comité cherche également à répondre aux attentes exprimées par les milieux académiques et par les services, les opérateurs et les partenaires des ministères qui souhaitent éclairer, par un regard attentif au passé, les enjeux contemporains. Ses actions s'appuient plus particulièrement sur l'instauration de dialogues entre le monde de la recherche en histoire et en sciences humaines et le monde des praticiens, aussi bien témoins de périodes passées qu'acteurs d'aujourd'hui.

Le Comité soutient et accompagne ainsi scientifiquement et financièrement des études et des recherches. Il publie la revue *Pour mémoire* sur Internet, avec près de 60 numéros disponibles à ce jour. Il organise, souvent en partenariat, des colloques et des journées d'études dont il diffuse les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Enfin il gère un centre documentaire de plus de 4 000 ouvrages.

# Le Comité d'histoire ministériel

## L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

### ★ Secrétaire

**Jean Le Dall**

Administrateur général  
Secrétaire général par intérim de l'IGEDD

Tél : 01 40 81 68 50

jean.le-dal

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Secrétaire délégué

**Marc Desportes**

ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Tél : 01 40 81 62 17

marc.desportes

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Adjoint au secrétaire délégué

**Samuel Ripoll**

ingénieur des travaux publics de l'État,  
docteur en sciences politiques

Tél : 01 40 81 26 63

samuel.ripoll

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Documentation

**communication électronique**

**Nicole Boudard-Di-Fiore**

documentaliste

Tél : 01 40 81 36 83

nicole.boudard-di-fiore

@developpement-durable.gouv.fr

## LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

### Dominique Barjot

Professeur émérite d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

### Bernard Barraqué

Directeur de recherche émérite au CNRS, AgroParisTech

### Alain Beltran

Directeur honoraire de recherches CNRS, Université Paris I, laboratoire SIRICE (UMR 8138)

### Florian Charvolin

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber (UMR 5283)

### Andrée Corvol Dessert

Présidente d'honneur du Groupe d'Histoire des Forêts Françaises, Directrice de recherche émérite au CNRS, Membre de l'Académie d'Agriculture de France

### Gabriel Dupuy

Professeur émérite à l'Université Paris I

### Patrick Février

Administrateur général h.

### Jean-Michel Fourniau

Directeur de recherches à l'IFSTTAR

### Stéphane Frioux

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lumière de Lyon 2, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

### Philippe Genestier

Professeur à l'ENTPE, laboratoire EVS-RIVES (UMR 5600)

### Anne-Marie Granet-Abisset

Professeure émérite d'histoire contemporaine, Université Grenoble-Alpes

### André Guillerme

Professeur émérite d'histoire des techniques au CNAM

### Bertrand Lemoine

Directeur honoraire de recherche au CNRS, Centre André Chastel (UMR 8150)

### Alain Monferrand

Ancien secrétaire-délégué du Comité d'histoire

### Arnaud Passalacqua

Professeur en aménagement et urbanisme à l'École d'Urbanisme de Paris, Lab'URBA (EA 7374)

### Antoine Picon

Directeur de recherche à l'École des Ponts ParisTech, Professeur à la Harvard Graduate School of Design

### Anne Querrien

Ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la Recherche urbaine »

### Thibault Tellier

Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Rennes, laboratoire IRHiS (UMR 8529)

### Hélène Vacher

Professeure émérite à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy, laboratoire LHAC

### Loïc Vadelorge

Professeur d'histoire contemporaine à l'université Gustave Eiffel

*« pour mémoire »***la revue du comité d'Histoire****rédaction** ★ Tour Séquoia - bureau 30.01

92 055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 15 38

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

**fondateurs de la publication** ★ Pierre Chantereau et Alain Billon**directeur de la publication** ★ Jean Le Dall**rédacteur en chef** ★ Marc Desportes**conseiller scientifique** ★ Samuel Ripoll**conception graphique de la couverture** ★ d'après la société Amarante Design graphique,

53 rue Lemercier - Paris 75017

**crédit photo couverture** ★ Extrait de la photo : Ruisseau de Trabassac (parc national des Cévennes) © Terra/A. Bouissou**crédits photos** ★ Tous droits réservés

et les photographes du Ministère

**réalisation graphique** ★ Jean Malaisé**impression** ★ **couverture** ★ **Intérieur** ★ SG/DAF/SET/SET2**ISSN** ★ 2678-8349**ISSN ressource en ligne** ★ 2266-5196

imprimé sur du papier certifié écolabel européen

*Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de la Transition écologique et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressants l'histoire de ces administrations, alors...*

**POUR NOUS CONTACTER OÙ NOUS RETROUVER ?**

**Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable**  
**Secrétariat du comité d'Histoire**  
Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex  
tél : +33 (0)1 40 81 21 73  
courriel : comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

**Internet** : [www.igedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr)  
[www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html)  
**Intranet** : [intra.comite-histoire.cgedd.i2/](http://intra.comite-histoire.cgedd.i2/)



**Inspection générale de l'Environnement et  
du Développement durable  
Comité d'histoire**

Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex  
Courriel : [comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr](mailto:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr)

[www.igedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr)