



Après 16 ans de direction de l'eau
Quelle organisation
pour une politique efficiente
et cohérente ?

Hommage à Ivan Cheret



SYNTHÈSE DU COLLOQUE
DU CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU
MAISON DE LA CHIMIE
PARIS 21 JANVIER 2009

ACCUEIL

Jean-François LE GRAND, sénateur, président du Cercle Français de l'Eau.
Répondre à la question de notre efficience collective.

Est-ce parce que la direction de l'eau a bien travaillé pendant plus de quinze ans que l'on veut supprimer une direction qui soit dédiée à l'eau ? Ce propos d'un ancien président de comité de bassin reflète une interrogation communément partagée. La concomitance entre l'adoption de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (la LEMA) et la suppression de la direction de l'eau est paradoxale. Pourquoi changer une équipe qui gagne ? Parce qu'il n'y aurait plus de combats à mener ? Certainement pas ! Intégrer l'eau et la biodiversité au sein d'une même direction c'est répondre à ce tournant majeur des politiques



européennes que constitue la prise en compte de la faune et de la flore, de l'écologie, en un mot, dans une politique de l'eau qui ne saurait se réduire à la maîtrise des rejets et des polluants. Encore faut-il ne pas se découvrir sur d'autres fronts tels celui des risques qu'ils soient naturels ou sanitaires.

C'est pour répondre à la question de notre efficience collective que nous avons organisé cette rencontre. La première table ronde réunit des anciens directeurs de l'eau. Ces retrouvailles constituent aussi un hommage que nous devons leur rendre pour la qualité du travail réalisé. Il appartiendra ensuite aux nouveaux acteurs de nous donner des précisions sur leur vision et l'organisation qui en découle, et nous dire s'ils inscrivent leur action dans la continuité ou la rupture.

TABLE RONDE 1

Bilan d'une direction dédiée à la politique de l'eau

Thierry CHAMBOLLE, ancien directeur de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques (DEPPR) – 1978-1988

Direction de l'eau : une maturation de dix années

J'ai été, en 1978, nommé Directeur de la Prévention des Pollutions et des Nuisances (DPPN).

Lorsque je suis parti, en 1988 j'étais Directeur de l'Eau et de la Prévention des Pollutions et des Risques (DEPPR). C'est pendant ces dix ans que s'est fait la maturation de la direction de l'eau.

J'ai travaillé sur trois points.

Le premier concerne la tutelle de la police des eaux. En effet si la direction de la prévention des pollutions et des nuisances est un service de l'eau et la tutelle des agences financières de bassin, la po-

lice des eaux, qui était une prérogative administrative ou régaliennne, restait sous la tutelle des ministres des usages, c'est-à-dire de l'Agriculture, de l'Équipement, et de l'Industrie avec des services de police extrêmement nombreux qui concernaient plus les usages que la protection des eaux et des rivières.

Notre souhait était de les placer sous l'autorité du ministre de l'Environnement puisqu'il était le ministre protecteur et gestionnaire de l'eau sur le territoire.

La DPPN était devenue, entre-temps, Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR) puisque l'on avait confié à son directeur la fonction de délégué aux risques majeurs. C'est à ce moment-là que la DPPR est devenue Direction de l'Eau et de la Prévention des Pollutions et des Risques (DEPPR).

Le deuxième point concerne les

conflits internes entre le service de l'eau et le service de l'environnement industriel. Le premier s'occupait de la qualité des eaux et le second de faciliter l'implantation d'activités industrielles et fonctionnait sur l'idée de la meilleure technologie disponible. Lorsqu'elle était obtenue de la part de l'industriel, le service estimait avoir fait tout son possible. Il pouvait se trouver que sur certains ruisseaux ce n'était pas suffisant, auquel cas la décision eut été de ne pas donner l'autorisation. Il y avait donc ce conflit latent qui existe encore au niveau de l'Union européenne.

Le troisième point est la représentation de l'État au sein des Agences, dont j'ai réussi à diminuer le nombre de représentants afin de retrouver une répartition par tiers identique à celle des comités de bassin. ■



Thierry CHAMBOLLE



François DEMARCO

François DEMARCO, ancien directeur adjoint de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques, 1989-1991

Sécheresse, pollutions diffuses, SDAGE, inondations : le temps de la prise de conscience des enjeux

J'ai rejoint Michel MOUSEL, comme directeur adjoint de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques, de 1989 à 1991.

Cela a été une période intense de travail sur les questions relatives à l'eau où de nouveaux problèmes, ou qui avaient été historiquement ignorés ou mis au second plan, apparaissaient comme déterminants.

Il y avait eu la sécheresse de 1989, qui avait touché l'ensemble du territoire. Les problèmes de pénurie ont aussi fait apparaître les aspects de qualité qui en résultaient : le lien entre quantité et qualité est apparu à cette occasion.

Cette période a été également la première au cours de laquelle a émergé la question des pollutions diffuses et d'eutrophisation.

Médiatiquement on s'est aperçu que l'eau potable était menacée et beaucoup de gens ont commencé à s'inquiéter.

C'est également la période où on a négocié à Bruxelles la première directive « nitrates ».

C'est l'époque, aussi, où a été

renégociée la directive sur les eaux résiduelles urbaines, liée dans la négociation interministérielle à la question du sixième programme des agences de l'eau en cours de discussion et qui a été marquée par un doublement des volumes pour prendre en compte cette directive.

Nous étions dans une situation de croissance de la prise de conscience des évolutions. Il fallait que l'État fasse évoluer son dispositif pour gérer toutes ces contradictions et faire émerger des solutions et des moyens d'arbitrage sur ces problèmes.

Ce fut aussi la période de la préparation de la loi sur l'eau qui date du 3 janvier 1992. Il en est sorti une loi qui a apporté des nouveautés intéressantes, des principes communs sur la gestion quantitative et qualitative avec des autorisations ou des déclarations pour certains types d'ouvrages ou de rejets, l'unification de la prise en compte par l'administration des ouvrages, des prélèvements et des rejets.

Au niveau de la gestion locale sont apparus les SDAGE et les SAGE et la nécessité de faciliter la création de maîtres d'ouvrage pour l'aménagement et la protection des eaux au niveau des bassins et des sous-bassins.

C'est aussi l'époque de l'émergence de l'écologie que l'on appelle aujourd'hui la biodiversité dans la gestion de l'eau. Dans l'idée de création d'une direction de l'eau, il y avait aussi le désir de réunir ce qui était gestion de la pêche et ce qui était à la direction de la protection de la nature. Ce n'est que depuis peu que le Conseil Supérieur de la Pêche a évolué en ONEMA avec la nouvelle loi sur l'eau. Nous sommes aujourd'hui dans l'aboutissement d'un processus qui a commencé avec la création de la direction de l'eau et qui a permis d'unifier tous les aspects de la gestion de l'eau.

À cette époque nous avons franchi un pas important. Cette direction était déjà d'une certaine manière une direction de l'eau et de la biodiversité. Tout ceci a fini par converger à la faveur de la réforme sur la création d'une direction de la prévention de la pollution et des risques d'un côté et d'une direction de l'eau de l'autre. Les inondations restaient à cheval sur les deux, tout en étant plutôt traitées par la direction de l'eau avec une vision globale des risques qui étaient rattachée à l'autre direction. ■



De gauche à droite : Pierre Victoria ; Pascal Berteaud ; Pierre Roussel ; François Demarcq ; Thierry Chambolle.



Pierre ROUSSEL



Pascal BERTEAUD

Pascal BERTEAUD, ancien directeur de l'eau, 2003-2008

Traiter les inondations séparément de la biodiversité n'a pas de sens

Les organisations administratives ça va, ça vient. Ce n'est pas là-dessus qu'il faut bâtir des choses pérennes c'est sur la politique de l'eau.

Aujourd'hui on peut considérer qu'elle est accomplie et unique. C'est une des seules politiques environnementales qui soit aboutie au point d'avoir un corpus complet. C'est-à-dire des objectifs, des instances de gouvernance, des outils de type régaliens pour les faire appliquer et des outils économiques.

Cela s'est construit progressivement. La première loi sur l'eau date de 1964. Elle ne concernait que les usages.

La deuxième loi sur l'eau à laquelle personne ne pense jamais c'est celle de 1984, loi sur la pêche, avec un certain

Pierre ROUSSEL, ancien directeur de l'eau, 1996-1999

Une organisation pour répondre à la montée en puissance des politiques communautaires

L'essentiel de la direction de l'eau nouvellement créée a été de mettre en œuvre ces politiques dont François DEMARCO a fait le récit.

Il s'est agi de mettre en application les dispositions de la loi. Cela a été l'époque des décrets. Il y avait toute la mécanique à monter. Il fallait asseoir la crédibilité d'une direction de l'eau. Il fallait aussi faire prendre en compte l'importance d'une gestion de l'eau dans les politiques publiques.

Il restait encore de la persuasion à accomplir. Les agences de bassin constituent un outil majeur en ce domaine : elles permettent non seulement de déclarer que ce qui est fait n'est pas bien, mais que si on veut faire mieux, un soutien y compris financier est possible. Ce couple, incitation financière et répression, est indispensable.

On a inventé le PMPOA (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole), application de la directive « nitrates ».

Cela a été un grand début sur les risques avec la loi de 1995, initiée par Michel BARNIER, dans laquelle on trouve les sujets concernant les services publics, notamment le rapport du maire, la non-reconduction tacite des contrats ainsi que le plan de prévention des risques.

Rien n'était simple et il a fallu acquérir cette crédibilité en prouvant que nous étions capables de nous occuper sérieusement de sujets sérieux.

Nous avons organisé les services de police de l'eau, consolidé les DIREN. Cela a été aussi l'époque de la montée en puissance de Bruxelles.

C'est à partir de là qu'est né le petit club des directeurs de l'eau qui se réunit très institutionnellement. C'est ainsi qu'est née l'idée de directive-cadre pour mettre de l'ordre dans ce fatras de vingt-cinq directives que personne n'a lues. Elles étaient contradictoires interdisant ou rendant obligatoire une même disposition.

À cette même époque est née la directive sur l'eau potable avec la question du plomb et le début de ce qui deviendra la loi sur l'eau de 2006, la LEMA. ■

ILS ONT DIT... ILS ONT DIT... ILS ONT DIT... ILS ONT DIT...

... LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

« Je ne suis pas un fervent supporter du Grenelle de l'Environnement. Nous aurons à payer cher une « divagation collective » Les projets de SAGE, résultats de plusieurs années de travail ne sont plus bons ! Nous n'atteindrons pas les objectifs de bon état écologique en 2015. Il reste à voir comment nous allons échapper à une condamnation. »

Ambroise GUELLEC
député européen, ancien président du Comité de bassin Loire-Bretagne

« Le monde de l'eau doit tisser des liens avec d'autres mondes. Dans le cadre du Grenelle, les responsables du monde associatif et politique ont considéré que si l'objectif est d'atteindre le bon état des eaux en 2015, on ne pouvait afficher une ambition se limitant à la moitié des masses d'eau. »

Pascal BERTEAUD

« Je suis totalement en désaccord avec la décision de réaliser la trame bleue et la trame verte à l'échelle régionale. Le territoire pertinent pour la trame bleue est le bassin hydrographique. »

Jean-François LE GRAND

... LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

« Il faut évoquer la montée en puissance des collectivités locales. Si le savoir technique, au niveau national est un enjeu, l'implication des collectivités territoriales dans la préparation des actes européens en constitue un second. »

Jean-Paul CHIROUZE,
président de l'ASTEE

« Nous ne sommes jamais parvenus à savoir ce que les collectivités locales voulaient, ni quelle position ils souhaitaient que l'on défende à Bruxelles. »

Pierre ROUSSEL

nombre d'éléments de type régalién, de type police de l'eau avec introduction de la biologie.

La troisième est la loi de 1992 qui a permis de grandes avancées sur la planification et sur l'affirmation, pour la première fois, du caractère unique de la gestion de l'eau avec la transformation des agences de bassin en agences de l'eau. Mais sans deux points : la réforme de la redevance et l'intégration de la politique de la pêche à la politique de l'eau. Je pense aussi aux aspects sanitaires.

À partir de là, le débat à propos de la loi sur l'eau est reparti pour arriver à la loi de 2006.

La politique de l'eau n'est pas totalement unifiée. Jusqu'à la loi de 2006, les agences ne devaient pas intervenir sur les inondations : depuis, les ouvertures sont timides. On a tenté de faire la part des choses entre ce qui était relatif à la



"Une politique n'est légitime que si elle est partagée."

gestion de l'eau et ce qui était relatif à la gestion des risques. Schématiquement, entre les digues c'est la gestion de l'eau, au-delà des digues c'est la gestion des risques mais ce n'est pas aussi simple.

Un autre point qui n'a pas été abordé c'est le lien entre la police sanitaire et la police de l'eau.

Dans le même temps, avait lieu le débat sur la Loi d'Orientation de Finances. Je me suis battu pour que la politique de l'eau soit reconnue comme une des politiques de l'État et qu'un programme lui soit dédié.

Dès 2003, nous avons ce débat plaçant une politique des risques d'un côté et une politique de la biodiversité de l'autre. Cette séparation entre les deux me paraît affolante : traiter les inondations séparément de la biodiversité n'a pas de sens.

Sur l'aspect sanitaire c'est à peu près la même chose. J'ai essayé, à chaque changement de gouvernement, de rebattre les cartes entre la politique sanitaire de l'eau et la politique de l'eau. On n'a jamais réussi à abattre les frontières. Plus pour des raisons de corps, de pré carré que pour des raisons objectives.

Au bout d'une quinzaine d'années avec cette filiation et avec des objectifs partagés nous avons réussi à construire l'organisation de l'État dans le domaine de l'eau. C'était dans la logique de cette gestion unique de l'eau. À la fois avec l'organisation d'une direction de l'eau et à la fois avec la création du SHAPI (Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévention des Inondations, rattaché à la Direction de l'eau du MEEDDAT) pour

toute la partie prévention des inondations et toute la partie hydrologie.

Nous avons réussi à faire cette fusion entre les personnes qui s'occupaient de mesurer les niveaux des cours d'eau pour les inondations et celles qui avaient en charge de les mesurer pour les sécheresses. Pendant des années il y avait dans certains cours d'eau deux stations de mesure des débits gérés par deux services de l'État différents. Avec l'ONEMA nous avons abouti à une indispensable unification de la politique de l'eau.

Est-ce parce qu'on avait bâti quelque chose qui fonctionnait bien qu'il a fallu le supprimer ? Je ne crois pas. Je suis persuadé que les organisations bougent.

La création du MEEDDAT a été le déclencheur de cette révolution. Je suis un ardent partisan de cette création.

Les politiques environnementales n'ont de sens que si l'on parvient à les fusionner avec les politiques d'aménagement. Aujourd'hui, il manque l'agriculture.

Ce qui est embêtant c'est qu'on a coupé l'eau en deux et on a voulu maintenir une direction générale de la prévention des risques.

Je crois que nous ne sommes pas à la fin de l'aventure en matière de politique de l'eau.

On voit que ces affaires d'organisation sont liées, parfois, à des questions politiques nobles. Elles sont malheureusement souvent le fait de corporatismes. Je suis persuadé que l'on parviendra à mieux réformer l'État le jour où l'on aura supprimé les corps dans la haute fonction publique qui sont un véritable frein à des organisations opérationnelles. ■

ILS ONT DIT... ILS ONT D

« Nous avons désormais une politique de plus en plus autofinancée par les collectivités locales.

Il n'y a pas de politiques de l'eau sans politique des rivières et de gestion des zones humides.

L'avenir de la politique de l'eau passe par un financement contractuel entre les régions, les départements et les agences de l'eau. »

Jacques OUDIN,
ancien président du Comité national de l'eau, président d'honneur du CFE.

« Comment faire prendre en considération les territoires de l'eau dans le cadre de la mission Balladur ?

Va-t-on travailler sur des blocs de compétence ? Dans cette période très délicate, les collectivités locales auront des difficultés à investir dans les interventions sur les cours d'eau. »

Guy PUSTELNIK,
directeur de l'EPTB de la Dordogne.

TABLE RONDE 2

Faire face aux enjeux sanitaires et environnementaux

Judith JIGUET,
directrice de l'eau et de la
biodiversité, juillet 2008- février 2009
*Pour une approche globale des
territoires et des ressources*

J'hérite d'une direction celle de l'Eau et de la Biodiversité, issue de la création du MEEDDAT en rapprochant les ministères de l'Équipement, de l'Écologie et de l'Industrie.

Les textes fondateurs de la politique de l'eau ont une dimension ouverte vers la protection de l'ensemble des ressources et vers une approche intégrée territoriale.

Le texte visionnaire de 1964 avait envisagé pour l'eau une organisation territoriale par bassins qui a devancé l'approche européenne de la directive-cadre sur l'eau de 2000.

Nous avons la loi sur l'eau de 1992 qui a apporté une vision intégrée et équilibrée de la ressource en eau commençant à s'intéresser à la protection mais également aux activités humaines.

Et nous avons la LEMA qui est venue compléter et renforcer le travail sur l'ensemble des redevances.

Ces textes additionnés à la directive-cadre marquent cette approche globale des territoires et des ressources.

On s'est longtemps préoccupé de la dimension physico-chimique de l'eau, mais maintenant lorsque l'on prend la directive-cadre sur l'eau, elle impose de s'occuper du bon état écologique, qui a une dimension biologique importante : car pour préserver cette ressource nous devons ne pas couper l'eau de la biodiversité. Sa continuité écologique implique de regarder la qualité dans son ensemble.

Au mois de juin 2008, est sortie une nouvelle directive « stratégie pour le milieu marin » qui met le doigt sur la dimension biodiversité et eau. Lorsqu'on

regarde la biodiversité dans son ensemble, les écosystèmes, qu'on s'intéresse au sol et au sous-sol, on ne peut pas approcher nos ressources naturelles sans en regarder la globalité.

On ne peut pas approcher un territoire aujourd'hui sans regarder l'ensemble des ressources naturelles.

La Direction de l'Eau et de la Biodiversité est un prolongement de ce qui a été initié par ces textes fondateurs. Nous allons pouvoir faire bénéficier notre approche de la gestion des ressources naturelles et des territoires des enseignements que l'on tire de la gestion de l'eau. Parce que, en France, nous sommes en avance dans la gestion de l'eau par rapport à d'autres mais pas sur la gestion des autres ressources naturelles et notamment de la biodiversité.

On se plaint d'avoir trop d'échelons dans notre structure administrative, mais l'échelle du bassin est fondamentale dans le domaine de l'eau. Il faut faire bénéficier de cette approche l'ensemble des politiques que la direction de l'Eau et de Biodiversité porte.

La trame bleue doit s'intégrer à notre approche par bassin. Il faut que nous

trouvions cette cohérence d'approches en conciliant trame verte et trame bleue.

La Direction de l'Eau et de la Biodiversité comme son nom ne l'indique pas ne s'occupe pas que de l'eau et de la biodiversité. Elle s'occupe aussi des ressources naturelles minérales non-énergétiques, du littoral et des milieux marins sous l'angle ressources et environnement.

Cette direction a cinq sous-directions qui ont vocation à être transversales.

Ceux qui l'ont créée ne se sont rien interdit pour mettre la structure au service des politiques à porter.

Nous avons une sous-direction espaces naturels qui recouvre l'ensemble de l'intégration de la biodiversité dans les territoires avec les milieux aquatiques.

Il y a une sous-direction pour les espèces et leur milieu.

Il y a une sous-direction sur le littoral et le milieu marin.

Nous avons une sous-direction en charge de la gestion des ressources en eau minérale.

Et puis nous avons la sous-direction action territoriale qui est aussi enrichie de la législation minière.

Il est temps de créer une police de l'en-

De gauche à droite : Pierre Victoria ; Philippe Hartemann ;
Judith Jiguet ; Jean Gaubert ; André Flajolet.





Judith JIGUET



Philippe HARTEMANN

vironnement cohérente qui parle d'une seule voix et de rapprocher les différents plans de contrôle entre la police de l'eau, celle de la nature, des différents établissements publics.

Nous devons accompagner l'ingénierie publique des services déconcentrés qui doit se reconverter.

Nous aurons à travailler avec les maîtres d'ouvrage. Il va falloir en premier lieu les identifier, les intéresser à la gestion globale de leur territoire. ■

Philippe HARTEMANN,
Professeur de santé publique et
membre de l'AFSSA.

**La santé est le parent pauvre de
l'organisation française de l'eau**

Pour quelles raisons la santé a été le parent pauvre dans cette organisation ?

Je me sens comme un canard boiteux.

Je me considère avant tout comme vice-président du Comité Scientifique des Risques Sanitaires Émergents et Nouveaux (CSRSEN) à Bruxelles, tout s'y passe, et nous y sommes très en retard. Il a été cité la création de clubs qui permettent d'être en amont. C'est le seul moyen, dans la mesure où tout se passe plus dans les couloirs ou dans les bistrots que dans les réunions publiques où tout est déjà ficelé. La France, dans le domaine de la santé je ne parle pas du domaine de l'eau, a toujours péché par son absence. Il en résulte qu'il n'y a aucune mémoire, aucune organisation structurée.

Nous avons un énorme problème de séparations administratives.

Depuis trente ans je suis la balle de ping-pong entre la santé et l'environnement. À moi de me débrouiller avec les administrations de tutelle.

Parmi les instances consultatives nous sommes passés à trois instances, le Haut Conseil de la Santé Publique, l'AFSSA et l'AFSSET avec chaque fois un comité. C'est beaucoup et on retrouve les mêmes.

Le Ministère de l'Environnement a voulu, lui aussi, son comité. C'est celui de la Prévention et de la Précaution. Comme ce sont les mêmes qui s'y rencontrent nous finissons par avoir des avis cohérents !

Un mot sur la dualité AFSSA-AFSSET. L'eau a été partagée entre les deux. Le même polluant est traité dans deux comités différents avec des ralentissements, des durées interminables.

Que de temps, que d'énergie perdue ! Tout ça que pour que certains conservent leur pré carré. Cela fait perdre du temps aux experts qui sont mobilisés et doivent se retrouver dans toutes les instances.

Un autre problème : le recensement des dangers et des risques.

Nous allons évoquer le danger pour un polluant qu'il soit physique, chimique, microbiologique et les risques probables qu'il ait des effets néfastes. Entre danger et risque il y a une notion d'exposition : si on ne la prend pas en compte on peut raconter n'importe quoi. Ce travail est fondamental.

Nous avons d'excellents laboratoires pour les analyses et une excellente cartographie mais on fait ce qui est connu et pas ce qui est nouveau. Pour les polluants émergents, la France est toujours à la traîne de ce qui est découvert dans d'autres pays.

L'évolution des laboratoires pour ces analyses a été conçue pour que ce soit zéro innovations et cent pour cent de rentabilité.

On tire les prix sur le bas, on fait de l'analyse mais sur les échantillons on ne va faire que ce qui est nécessaire. On ne

DE LA DIRECTION DE L'EAU...

« Direction d'une gestion par les usages, puis par les milieux, prenant en compte désormais la gestion par la demande, tel est le sens de l'histoire. »
Thierry CHAMBOLLE

« Lorsqu'on a découvert qu'une condamnation à Bruxelles pour non respect des directives européennes coûterait 150 000 € par jour, avec effet rétroactif, nous sommes devenus plus sérieux. La menace a un effet pédagogique. »
Pierre ROUSSEL

« Si nous avons laissé les politiques de l'époque instaurer la TGAP, ils n'y auraient plus d'institutions de bassin. En considérant qu'il fallait mettre à la tête des comités de bassin des hommes politiques influents, Alain CARRIGNON a permis de faire évoluer ce dossier. Sans cela, nous n'aurions pu trouver un accord avec Dominique VOYNET un matin de 1999 à Orléans. »
Ambroise GUELLEC,

... À LA DIRECTION DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ

« Le bureau des agences de l'eau a la particularité, au sein de la direction de l'eau et de la biodiversité d'exercer la tutelle de vingt-cinq établissements publics. » Judith JIGUET

« C'est l'aménagement du territoire qui va conditionner le devenir de la biodiversité et le devenir de la gestion de l'eau. »
Guy PUSTELNIK

« Sur la stratégie maritime qui démarre je pense qu'il faut faire en sorte que les acteurs du terrain s'approprient les choses le plus tôt possible et que l'on évite de se trouver en contentieux à Bruxelles. »
Patrick LAVARDE,
directeur de l'ONEMA



“Vers une approche globale des territoires et des ressources.”

va pas rechercher autre chose.

Pour ces problèmes émergeant, nous ne disposons pas de réseaux spécialisés, ni de grands centres.

On a tué, en France, une discipline qui s'appelle la toxicologie. Elle a été rattachée à la pharmacologie : Il va falloir la recréer.

Pour l'enseignement de ces disciplines petites, émergentes, la seule solution est le national.

Or actuellement, tout ce qui est risques sanitaires est noyé, la matière n'apparaît plus dans aucun diplôme français. Les gens vont tous à l'étranger.

Le réseau en matière de sécurité sanitaire de l'eau, l'eau est l'élément le plus contrôlé et c'est de loin celui qui pose le moins de problèmes, pourrait nous permettre d'avancer. ■

Jean GAUBERT,
député, co-président du CFE

Sur le terrain, les décisions sont perçues comme des contraintes et non comme des choix

L'importance de l'écume ne permet pas de mesurer l'ampleur de la vague. Nous sommes dans un monde où l'importance de l'écume c'est le rapport médiatique et cela fait oublier l'importance de la vague.

Il faut de la durée, de la constance. Les ministres de l'Environnement ne sont jamais restés très longtemps. Il vaut mieux un bon fonctionnaire qui ne reste pas longtemps qu'un mauvais qui reste trop longtemps.

Il est important que nous réfléchissions à la démocratie de l'eau.

Ce qui a manqué c'est le partage de la situation, le diagnostic, des outils et des objectifs, et des actions. Souvent sur le terrain tout a été vécu comme une contrainte et non pas comme des choix.

Il n'existe pas d'avancée politique sans les deux leviers que sont la carotte et le bâton.

La carotte ce sont les aides, les subventions, les incitations. S'il n'y a pas de bâton cela ne fonctionne pas parce que par rapport à la carotte on fait un calcul économique. Ce dernier est toujours ou souvent favorable au refus de la carotte.

Il faudrait une réglementation stable. Lorsqu'une réglementation évolue sans cesse nous attendons toujours le prochain règlement pour agir.

Beaucoup ont fait des efforts au cours des dernières années. Puis il y a eu cette épée de Damoclès bruxelloise. Il a fallu fournir des efforts supplémentaires. Qu'a-t-on fait ? On s'est adressé à tout le monde sans distinguer ceux qui avaient déjà

fait des efforts. Ceux-là l'ont vécu très mal et ceux qui n'avaient fait aucun effort se sont dit qu'ils avaient eu raison.

Se pose maintenant la question de savoir qui fait quoi ? La spécialisation est quelque chose de très important. Or nous sommes dans un monde où plus personne ne sait qui fait quoi.

Il faudra que l'on clarifie les compétences des uns et des autres. Si chacun sait ce qu'il a à faire et s'y attache cela ira mieux.

Les contours dans le cadre de l'organisation des services départementaux sont différents d'un département à l'autre. Il faut que du côté de l'État on clarifie cette situation.

Enfin, il y a le problème de la réglementation sur les pesticides. Ceux qui sont contre disent les « pesticides » et ceux qui sont pour les appellent les « produits phytosanitaires » ou les « produits de traitement des protections des plantes ».

Il faudra se passer de produits extrêmement dangereux et pour lesquels la dangerosité n'a pas été donnée à l'origine. C'est là-dessus que repose le principe de précaution. ■

ILS ONT DIT... ILS ONT

... LES PRODUITS PHYTOSANITAIRES

« Je souhaiterais, mesdames et messieurs les élus, que l'on mette sous cage les pesticides ou les produits phytosanitaires, afin que vous arrêtiez, dans les communes de les utiliser, y compris dans les cimetières. »

Danielle GADEAU,
association Parus

« Prenons garde de continuer de développer des idées qui étaient valables il y a cinq ans ou dix ans et qui le sont moins aujourd'hui. Il n'y a pas seulement une prise de conscience de la part des élus mais un véritable travail en direction de leurs services et aussi de leur population. »

Jean GAUBERT

André FLAJOLET, député, président
du Comité National de l'Eau (CNE)
*Vers un ministère de l'eau et des
milieux aquatiques ?*



JEAN GAUBERT



André FLAJOLET

Cent chapelles ne font pas une cathédrale. Il faudra que l'on s'interroge sur la nécessité non plus d'une direction mais d'un ministère de l'eau et des milieux. Je ne dis pas aquatiques mais des milieux. C'est une condition de la transversalité.

Dans cette transversalité, il y a aussi des acteurs. Il me semble important non pas de hiérarchiser mais de mettre côte à côte les acteurs territoriaux et stratégiques que sont les SAGE et les SDAGE, et de faire en sorte que les uns et les autres discutent ensemble : que la réalité hydrographique soit prioritaire par rapport à la réalité administrative.

Un fleuve c'est un amont et un aval. Il peut couler sur trois départements ou quatre régions mais il est la réalité de départ à laquelle les administrations doivent se soumettre. On ne soumettra pas l'eau aux frontières administratives.

Nous avons donné priorité à la question de la santé environnementale des

milieux et oublié que des hommes vivent dans les milieux. La question de la santé est fondamentale et elle est relative à la direction de l'eau. Elle se pose dans les composants chimiques, elle se situe dans les recherches sur les perturbateurs, elle est surtout, à la fois sur les implications à court, moyen et long terme, sur le milieu et sur les êtres humains qui vivent dans ce milieu.

Nous ne développons pas suffisamment l'exportation de nos savoirs techniques et humains de même que nous n'appréhendons pas assez la saisie des savoirs extérieurs qui pourraient nourrir notre réflexion critique.

Pour arriver à cela, il y a plusieurs éléments fondamentaux. Le premier est qu'il

faut que cela devienne la réalité de la conscience politique des citoyens. D'où l'importance des lieux de démocratie, de discussion, d'échanges, de connaissances réciproques que ce soit la clef d'un SAGE, un comité de bassin ou les agences de l'eau.

Il nous faut des périphériques dans lesquels il y a par exemple le Comité National de l'Eau. Il n'est pas seul. Il n'est qu'un outil.

Que veut-on faire de cet outil ? Si son rôle consiste à se réunir de temps à autre et se limite à établir des constats cela ne sert strictement à rien. Si c'est pour donner au CNE une dimension qui est celle d'une caisse de résonance sur les problématiques qui sont essentielles, si c'est pour affirmer que le CNE est également le gardien de la cohérence de l'écriture administrative par rapport à la volonté politique, si c'est pour dire que le CNE est le lieu d'expertise cela dépend d'une volonté politique.

Les administrations ont toute légitimité pour aller jusqu'au bout de la décision politique ou pour la réactiver quand elle vient à manquer de volonté. Ce rapport entre l'administration et la politique, entre la segmentation et la spécialisation à l'intérieur de l'administration mais aussi envers la transversalité nécessaire pour assembler des connaissances en des lieux précis est à parfaire.

Tant au niveau local qu'aux niveaux national et international, il conviendrait que nous puissions regarder ce que nous avons fait des directives européennes.

Il me semble important de réfléchir au niveau de la direction de l'eau à la dimension internationale que doit être notre action. Nos savoirs sont à exporter mais nous devons également beaucoup écouter. Car nous sommes à la fois des citoyens de la France et des citoyens du monde. ■

DIT... ILS ONT DIT... ILS ONT DIT... ILS ONT D

« À vouloir supprimer tous les produits phytosanitaires on risque être envahis par des choses qui ont pour l'instant disparu. »

Alain MOULINIER, Conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des espaces ruraux

... L'INTERNATIONAL

« Tous les directeurs de l'eau n'ont pas été des adeptes de l'international. Nous faisons de l'institutionnel mais nous avons en face de nous des concurrents qui font du commerce. »

Pierre ROUSSEL

« Au contraire de directeurs de l'eau de pays fédéraux, le directeur français dispose de peu de temps pour être à Bruxelles. »

Pascal BERTEAUD

... LA SANTÉ

« On a tué, en France, une discipline qui s'appelle la toxicologie. Elle a été rattachée à la pharmacologie. Il n'y a plus de toxicologues, il ne reste que des pharmacologues. »

Philippe HARTEMANN

« L'eau est actuellement le produit le plus sûr sur le plan sanitaire par rapport aux autres aliments. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas ouvrir les yeux sur des problèmes émergents. »

ID.

« Il existe une grande confusion dans les esprits en ce qui concerne le recensement des dangers et des risques sanitaires. »

ID.

Hommage à Ivan CHERET

Jean-François LE GRAND

Merci pour votre intelligence et votre persévérance

Lors de votre passage et vos responsabilités au Commissariat du Plan, Ivan CHERET, vous avez été celui qui est la source de toute cette épopée de l'eau. C'est vous qui avez réfléchi et initié la loi sur l'eau fondatrice de 1964. Aujourd'hui nous continuons de vivre sur ce que vous avez initié en votre temps.

La commission du développement durable de l'ONU recommande, depuis mai 2008, à l'ensemble des États la gestion intégrée de l'eau au sein des bassins hydrographiques. Vous avez été à l'origine de ces bassins, la directive-cadre de 2000 avait déjà repris cette notion au niveau européen.

Je veux vous exprimer, au nom de tous, notre reconnaissance à la fois pour votre intelligence car elle a été prospective, la loi de 1964 n'a pas pris une ride, pour votre persévérance et pour votre générosité. ■



Brice LALONDE,

ancien Ministre de l'environnement, 1988-1992

Le fondateur de l'école française de l'eau



Les ministres ne font que travailler sur un ensemble de travaux, de textes préparés par d'autres. Lorsque je suis arrivé comme ministre je pensais n'avoir rien à faire. Que tout avait été fait sur l'eau. Nous avons une loi formidable et une école française de l'eau dont nous étions fiers. Je me suis aperçu qu'il y avait toujours des choses à faire.

C'est quoi l'école française de l'eau ?

C'est la gestion intégrée par bassins et cette manière de voir a triomphé dans le monde. Vous en êtes le fondateur.

Je me suis gardé de toucher aux agences de bassins même si tout le monde disait qu'elles étaient anticonstitutionnelles. En revanche on a considéré que les agences suffisaient et il ne manquait qu'un peu de direction politique et de volonté.

La question de l'eau et de la pluviométrie seront les premiers impacts du changement climatique. Il pleuvra ailleurs et pour beaucoup de pays la question est de savoir comment retenir l'eau qui s'écoule une fois par an.

La démographie allant vers les neuf milliards d'habitants, la ration d'eau diminuera par individu.

La question de l'eau devient de plus en plus cruciale, plus nécessaire aussi. ■

CORINNE LEPAGE,

ancien ministre de l'environnement, 1995-1997

L'initiateur et le visionnaire

Les lois comme les institutions sont certes importantes, l'essentiel étant dans la manière dont on les utilise et applique.

Il y a eu des difficultés dans l'application des lois successives. Il y a, derrière ce débat autour de l'eau, un autre débat entre des intérêts économiques, que l'on peut parfaitement comprendre et qui sont légitimes, et un certain nombre d'autres intérêts environnementaux ou sociétaux, considérés jusque-là comme de moindre importance.

Nous sommes en train de changer de civilisation, de société et de monde. Les priorités ne sont plus les mêmes. Les combats que nous avons pu mener deviennent dérisoires par rapport aux nouveaux enjeux.

Il faut que nous regardions les problèmes d'un autre œil. Le monde a changé mais nous pas encore suffisamment.

La question de l'eau est une question de paix, une question géostratégique. Elle est au cœur des conflits que nous allons avoir au cours de ce XXI^e siècle, ou qui ont déjà cours. La prise en compte de l'impact global du coût économique et sociétal d'une mauvaise gestion de l'eau devient une grave question y compris pour nos pays.

C'est bien de défendre certains intérêts économiques à un moment donné mais le problème est que les intérêts financiers de la société sont autres et que nous finissons par payer en tant que contribuables ce que nous payons en moins en tant que consommateur.

Monsieur Chéret vous avez été un initiateur et un visionnaire. Nous avons besoin pour faire le même effort, de regarder le nouveau monde dans lequel nous arrivons. De manière à trouver les outils pour répondre aux enjeux fondamentaux. ■



Dominique VOYNET,

ancien ministre de l'environnement, 1997-2001

Une capacité à la prospective et à l'organisation qu'il faut maintenir

Onze ministres en vingt ans cela rend modeste : le temps politique et le temps de l'efficacité pour la qualité de l'eau, la gestion des écosystèmes n'est pas le même.

Ce dont j'ai le plus souffert quand j'étais au ministère de l'Environnement c'était le fait que les décisions ne soient pas prises sur des bases rationnelles du point de vue sanitaire, financier

au regard de l'intérêt général ou écologique, mais de façon aléatoire sur la base des rapports de force politiques et du poids des lobbies à l'issue de négociations opaques.

Les normes, au niveau européen, ne sont pas fondées sur la base d'intérêts écologiques. On discute des directives à mesure qu'elles sont préparées par les services de la commission et puis on négocie entre États et on aboutit à une côte mal taillée qui est la résultante de ce que chacun peut faire, veut faire ou estime pouvoir faire.

Je veux pointer le manque de curiosité de l'État, de capacité à anticiper et à se remettre en question. Lorsqu'un nouveau sujet émerge on est d'abord dans la minoration. Sous l'impact d'un fait divers ou d'un scandale et parce qu'à l'usure, ou qu'un problème particulièrement grave est en train de se poser, après une période d'affolement on finit par prendre une décision souvent irrationnelle parce que la démarche intellectuelle n'est pas correcte.

Nous avons une propension à casser le thermomètre pour ne pas voir le problème qui me paraît désastreuse et à punir ceux qui alertent.

Enfin, le poids des lobbies. Tous les lobbies ne sont pas négatifs, mais il est rare que leurs décisions soient dictées uniquement par des considérations d'intérêt général. Elles le sont parfois par le souci de conquérir ou de conserver des avantages concurrentiels sur des marchés émergents. Il est plus tentant de chercher à réparer les dégâts plutôt que d'avoir à les prévenir.

Il peut se trouver aussi des lobbies qui n'ont rien à voir avec l'intérêt de l'eau.

« L'eau c'est la paix ». C'est vrai sauf que pour avoir la paix on ne dit pas ce que l'on a à dire. La paix ce n'est pas la lâcheté. Je regrette qu'on ne dise pas quand les choses se passent de façon anormale.

Nous sommes ici aussi pour saluer le travail effectué par Ivan Chéret. Dans la tradition administrative française il y a aussi cette capacité prospective, visionnaire, organisatrice et j'aimerais qu'on sache la garder. ■

Ivan CHERET

Mon admiration va à ceux qui ont appliqué cette loi

Ce n'est pas moi mais beaucoup d'autres gens qui ont fait ce travail en 1959. J'ai été rapporteur de la commission de l'eau du plan.

La France se développait vite. Les villes grandissaient, il fallait irriguer et les industries se multipliaient. Tout le monde demandait davantage d'eau et rejetait de la pollution.

C'est la commission des villes au Commissariat au Plan qui s'est rendu compte qu'il y avait un problème et qui a recommandé au Premier Ministre et au Commissaire au Plan de créer une commis-

sion de l'eau qui réunissait une cinquantaine de personnes.

Toutes les forces vives étaient présentes.

L'eau était considérée, il y a une centaine d'années comme un bien libre. Comme l'air.

À l'époque, on a utilisé l'eau comme si cela n'avait pas d'importance.

Les temps changent.

L'usage de l'eau a un coût et les économistes de l'eau disaient qu'il fallait créer une redevance sur l'eau qui soit incitative et donc qu'elle se situe au coût marginal du traitement. Il a été dit qu'il était plus économique de payer la redevance que de faire les travaux mais l'intention n'était pas celle-là.

Les travaux de la commission de l'eau se sont conclus par la création d'un secrétariat permanent au sein de la DATAR véritable outil de coordination administrative.

Le commissariat au plan et la DATAR avaient déjà une vision progressive et d'avenir en réfléchissant et en décidant sur le long terme.

Qu'est-ce devenu ensuite? Un projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Il n'était pas très ambitieux. Il avait été revu par l'ensemble des administrations qui ont défendu l'approche réglementaire par rapport à l'économique.

Ce projet de loi est passé à l'Assemblée Nationale. La majorité a voté pour, l'opposition contre.

Nous sommes arrivés au Sénat qui a créé une commission ad hoc. Elle a auditionné beaucoup de personnes extérieures. C'est à son initiative qu'a été ajouté l'article créant les Agences de l'eau.

Cela a provoqué un grand émoi.

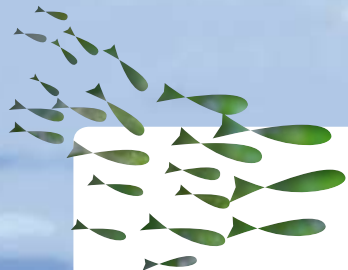
Lors d'une réunion Edgar PISANI, ministre de l'Agriculture, a voulu supprimer les agences de l'eau. Une commission présidée par Georges POMPIDOU alors Premier Ministre s'est réunie. Comme la DATAR avait bien compris l'intérêt de cette création et les motifs corporatistes qui s'y opposaient, Georges POMPIDOU a arbitré en faveur de la création de ces agences.

Je pense que le fait d'avoir exagéré la priorité économique a conduit à assimiler les redevances à des taxes ou des impôts et à créer les problèmes d'inconstitutionnalité. Alors que le texte qui fixe les redevances dans la loi de 1964 est issu du code rural. Il en reprend intégralement un article.

Mon admiration va à ceux qui ont mis en œuvre cette disposition de la loi : cela n'a pas été facile puisque rien n'avait été préparé par les textes. Je tiens à féliciter tous mes successeurs qui ont réussi à mener la politique qu'ils ont menée malgré toutes les difficultés qu'ils ont pu rencontrer. ■



Retrouvez l'intégralité des actes
sur www.cerclefrançaisdeleau.fr



Les leçons d'un colloque

RÉPONDRE à la question de la pertinence de notre organisation collective à la lumière de l'expérience passée et des enjeux futurs, tel était le défi que nous nous étions donné.

Le premier enseignement de cette journée est la profonde unité de la communauté de l'eau et sa grande liberté de parole qui montre la passion qui rassemble ses différentes composantes.

La direction de l'eau a une histoire. C'est celle de l'émergence progressive d'une administration dédiée à l'eau au sein d'un Ministère de l'environnement, puis de l'écologie et du développement durable, qui a pris une importance croissante dans l'appareil d'État. Ses contours se révèlent petit à petit, traduction administrative d'une prise de conscience de nouveaux enjeux : risques naturels, pollutions diffuses, sécheresses, inondations. Elle s'affirme ensuite dans une vision essentiellement environnementale afin de répondre à la montée en puissance des politiques communautaires.

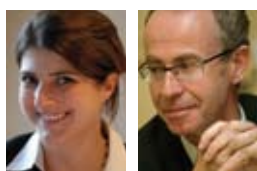
Le plus frappant réside dans l'accélération de cette histoire très contemporaine. Ce que raconte fort bien Pierre ROUSSEL quand il précise qu'il a fallu, à la même période, appliquer la directive de 1992 sur les eaux résiduaires urbaines et concevoir et préparer, avec les autres représentants des Etats-membres, cette nouvelle étape qui constitue celle de 2000 sur le bon état des eaux.

« *C'est la politique qui importe et non les organisations administratives* », rappelle fort judicieusement, le dernier des directeurs de l'eau d'avant la réforme, Pascal BERTEAUD. Si la recherche de cohérence est affirmée par tous, la synergie entre les administrations en charge de la biodiversité, gestion des risques, politique sanitaire, est loin d'être acquise. La volonté de la directrice de l'eau et de la biodiversité de promouvoir une « *approche globale des territoires et des ressources* », est-elle compatible avec l'éparpillement des responsabilités ? La nouvelle direction de l'eau et de la biodiversité se définit comme le pilote et la tour de contrôle de cette politique globale. « *Comme son nom ne l'indique pas, elle ne s'occupe pas que de l'eau et de la biodiversité !* » souligne, avec malice, Judith JIGUET.

« *La création de cette direction répond au tournant majeur des politiques européennes que constitue la prise en compte de la faune, de la flore, de l'écologie dans la politique de l'eau. Encore faut-il ne pas se découvrir sur d'autres fronts, notamment des risques qu'ils soient naturels ou sanitaires* » soulignait Jean-François LE GRAND.

Ce double devoir de cohérence et de vigilance auxquels les acteurs de l'eau se sont engagés ne doit pas faire oublier le besoin de prospective et d'anticipation. C'est tout le message que nous a délivré celui qui en fut l'initiateur et le visionnaire, Ivan CHÉRET. Ses paroles prennent tout leur sens pour affronter le monde nouveau dans lequel nous arrivons.

Le colloque a été organisé par le CFE avec le soutien du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire



Cette synthèse a été réalisée sous la responsabilité de l'équipe permanente du CFE: Louise QUINCHON et Pierre VICTORIA.

Photos : Josiane Grandcolas

CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU
36, rue de Liège, 75008 Paris
www.cerclefrancaisdeleau.fr