



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

### VOLET N°3 - LE POINT DE VUE LE POINT DE VUE DES USAGERS EN PARTAGE DE L'EAU

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

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

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

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

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



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



## MOT D'ACCUEIL

Je voulais commencer mon propos en remerciant nos intervenants qui ont accepté de venir débattre pour cette **troisième séquence de travail** autour de « *Faut-il une nouvelle loi sur l'eau en France ?* ». Le Cercle Français de l'Eau a voulu poser une **question très simple** au moment où le **sujet de l'eau percute tous les territoires**, sur le dérèglement climatique à l'œuvre, avec ce printemps déjà sec. **L'accès à l'eau** va devenir une question essentielle dans **l'aménagement de nos territoires**. Il va donc falloir **s'adapter** et, plus que jamais, prendre en considération cette question.



**Thierry BURLOT**

*Président du Cercle Français de l'Eau*

Faut-il une nouvelle loi sur l'eau ? Les deux premières tables-rondes nous ont conduits à **nous demander si c'est le bon moment**, si les **lois successives** ne sont pas déjà **suffisantes**. C'est l'objet de notre discussion. Ce que l'on souhaite surtout, c'est **d'identifier ce qui fonctionne** bien sur ces sujets et ce qu'il faudrait **améliorer** pour permettre une **meilleure prise en compte** de la question de l'eau dans l'aménagement du territoire et dans les politiques publiques.

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



**Jean-Paul COMBEMOREL**

*Directeur Action Régionale & Délégué de bassin, EDF Hydro Centre-Val de Loire*

Pour rappel, EDF représente l'Union française de l'électricité dans les 6 bassins hydrographiques au titre du collège des industriels, pour porter des **enjeux** essentiellement tournés sur le bon **fonctionnement des centrales de production d'électricité**, notre mission de base. EDF a également une **longue expérience** dans la définition de **compromis d'usages diversifiés** de l'eau avec la gestion de **retenues hydroélectriques**, bâties pour produire de l'électricité mais aussi pour satisfaire d'autres besoins, type soutien d'étiage, navigation ou tourisme.

La **gestion de l'eau par bassin** demeure une **avancée considérable**. Les **comités de bassin**, très originaux dans la **normalisation économique** de la France, méritent d'être **conservés et promus**. Cette **gouvernance par bassin**, et au niveau national avec le Comité National de l'Eau (CNE), avec **toutes les parties prenantes** - même si leur représentation a tendance à réduire la part des acteurs économiques - permet de **dégager de vrais compromis**. Ce **modèle est une force**, avec les collectivités locales, les services de l'Etat, les acteurs économiques, agricoles ou industriels, les associations de protection de la nature, il n'y a **rien de comparable** dans les autres secteurs d'activité. Mais, avec le changement climatique, les **tensions** autour de l'eau s'accroissent. C'est un **facteur de vigilance**, et il faudrait en comprendre les causes pour trouver les remèdes.

Une des **faiblesses**, c'est le **changement fréquent d'objectifs** dans l'application de la DCE, notamment sur l'état des masses d'eau : la cible ressemble à l'horizon, et c'est un **facteur de découragement des acteurs**.

Une **autre faiblesse**, c'est la grande **segmentation des politiques publiques**. **La politique de l'eau ne réconcilie plus**. Avec le changement climatique, il y a un risque de **quasi-communautarisation** dans l'attitude vis-à-vis de la ressource en eau : « *C'est mon eau* ». Ce chacun chez soi **ne se reconnaît plus** dans une **gouvernance qui porte l'intérêt général**. Mais, à la demande des préfets de bassin des **missions**



**d'évaluation de la disponibilité des ressources** en eau pour le soutien d'étiage, dans les **retenues hydroélectriques** des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne, sont conduites dans un état d'esprit qui ramène un peu de **hauteur de vue**, de **défense de l'intérêt général** et de prise en compte du **long terme**. Co-pilotées par le **CGEDD** et le **CGAAER**<sup>1</sup>, à la demande du Gouvernement et des préfets de bassin concernés, elles mettent **l'Etat** en responsabilité de **redéfinir les priorités** quand on est en situation d'extrême tension. Si nous prenons l'exemple de la **sécheresse en cours**, EDF a une **gestion prudentielle**, par vocation. Nous contribuons au **soutien d'étiage** avec des volumes considérables mais nous avons aussi **en charge le moyen terme** avec la gestion des pointes de consommation d'électricité de **l'hiver prochain**, en ayant donc le devoir de résister à l'urgence du moment sur le soutien d'étiage. Donc nous avons besoin d'une meilleure **articulation des politiques eau-énergie-climat** pour ne pas opposer les dimensions **d'atténuation** et **d'adaptation** au changement climatique.

La **FENARIVE**, Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau, est une **association d'industriels utilisateurs d'eau**. Créée en 1952, elle regroupe des associations régionales d'industriels ainsi que des fédérations professionnelles et de grandes entreprises, ce qui nous contraint à trouver une **démarche commune** pour la défense des industriels parce que sans eau, il n'y a pas d'industries.

**Christian LECUSSAN**

*Président, FENARIVE*



Pour les atouts, j'aime regarder **d'où vient ce modèle de gestion** de l'eau. On peut remonter jusqu'à **Napoléon** qui avait déjà constaté un **problème de pollution** à cette époque, et avait commencé à faire des **réglementations** en matière d'eau, avec des **contraintes pour les industriels**. Et les textes se sont empilés pour s'apercevoir, en 1960, que la qualité de l'eau n'était toujours pas bonne. C'est à ce moment-là que **l'idée** absolument **géniale** de **créer les agences de l'eau** et le **système des redevances** est apparue. Géniale parce que le découpage a une **logique hydrographique** et donc géographique, parce que ce système de financement, basé sur le **principe pollueur-payeur**, dit aux usagers que s'ils polluent, ils payent une taxe mais que s'ils dépolluent, on leur rend les sous et on leur en donne un peu plus. D'ailleurs **depuis les années 80**, les industriels ont fait des **progrès colossaux**. Et l'autre atout de ce système de financement, c'est le principe « **l'eau paie l'eau** » : on sait où va l'argent, à quoi il sert, comment il est dépensé.

Au niveau des faiblesses, c'est le **travail en silos étanches**. Au ministère de la Transition écologique, les industriels ont affaire à deux entités : la Direction générale de la Prévention des Risques (**DGPR**) et la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (**DEB**) qui **ne travaillent pas ensemble**, ou pas de façon coordonnée, et qui peuvent notamment **imposer des normes de rejets différentes**. Pourtant, il faut bien que l'activité économique continue. Donc on fait pour le mieux par rapport à l'environnement, à la quantité et à la qualité des milieux aquatiques.

Autre faiblesse, c'est le **manque de science**. Les **progrès analytiques** de ces dernières années ont commencé avec l'action de recherche et de réduction des rejets de substances dangereuses dans les eaux (**RSDE**) dès 2002, mais ça devient de plus en plus **complexe** et de plus en plus **fin**. Alors soit on fixe des **priorités par rapport à l'impact médiatique** que ça peut avoir, soit on essaie de **faire de la science dure** pour fixer des priorités sur des **données éprouvées** et mettre en place des **solutions efficaces**. Malheureusement, à l'heure actuelle, c'est l'impact médiatique qui a la priorité. Et un sujet qui nous inquiète, ce sont les microplastiques, dont les deux sources principales sont le lavage du linge et le roulage des pneumatiques, on a besoin de cette recherche fondamentale pour avancer.

<sup>1</sup> CGEDD = Conseil Général de l'Environnement et du développement Durable

CGAAER = Conseil Général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Rapport de mission sur le bassin Adour-Garonne : <https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0012349>





## Pascal FEREY

*Représentant de l'Assemblée  
Permanente des Chambres  
d'Agriculture (APCA) au Conseil  
d'administration de l'Office  
Français de la Biodiversité (OFB)*

Le **premier atout** pour la France, est d'avoir eu des **préfigurateurs**, comme **Michel ROCARD**, pour inscrire **dans le marbre** la mise en place puis le développement des **agences de l'eau**. C'était un acte extrêmement **puissant et courageux**, parce qu'échappaient à l'emprise de certaines tutelles ministérielles non seulement la **gestion politique** de

l'eau mais aussi la **gestion financière**. Preuve en est *a contrario* chaque année le **vote de la loi de finances** et toutes les manipulations qui s'y passent. Néanmoins, ça reste un **système vertueux**, même si le monde agricole est **en colère après le SDAGE**, ce qui fait qu'on attaque les arrêtés des préfets coordonnateurs de bassin. Et il nous arrive de gagner, ce qui veut dire qu'en France la démocratie peut être respectée. Si je le dis avec amusement, c'est que **d'autres pays** sont en train de rechercher la **même gestion concertée** pour avoir, avec des territoires et des pratiques aussi divers, des populations aussi disséminées, de **l'eau à peu près partout** en qualité et en quantité.

Autre **élément de force**, c'est la **gouvernance**. Le fait de pouvoir **associer l'ensemble des parties prenantes** dans des **comités de bassin**, dans les **conseils d'administration**, est une chose intéressante, même si je trouve qu'à chaque fois qu'est **modifiée la composition** d'un comité de bassin, c'est **le monde agricole qui laisse la place** au bénéfice d'autres. Nous devenons **la partie la plus faible des discussions** parce que les usagers agricoles, peuvent avoir des **orientations divergentes** avec les usagers industriels, les consommateurs, les associations environnementales, mais ils peuvent aussi être **complémentaires**. Donc cette **gouvernance** est **à saluer** mais il faudrait maintenant la **stabiliser**.

Là où la France est en train de **faire erreur**, c'est sur le **débat public**. Par exemple, le **SDAGE Seine-Normandie**, qui est un **outil d'intellectuels**, va se **décliner en SAGE** ; ce serait bien que quelques millions de personnes s'y intéressent. En 2007, avec le Grenelle, on a créé un outil, la Commission Nationale du Débat Public (**CNDP**) pour **s'assurer** que nos compatriotes sont **bien au fait des sujets** de ces outils de planification. Parce que dans une **CLE**, quand personne n'a pris le temps de lire les grandes orientations du **SDAGE**, c'est un élément de **faiblesse majeur**.

Le 2<sup>ème</sup> élément de faiblesse, c'est le **manque d'anticipation du changement climatique**. Comment fait-on pour **épurer nos effluents** qui ne pourront plus se rejeter dans nos fleuves parce que les débits sont insuffisants, ou que la température est trop élevée ? Là, ce n'est **pas un problème d'argent**. Mon métier, c'est producteur de lait, je consomme énormément d'eau. Dans la Manche, avec le préfet, le **SDEAU50**, on a décidé de créer un Plan de Gestion de la Ressource en Eau (**PGRE**) parce que si on raccorde tout les usagers au réseau, on sera **incapable de subvenir aux besoins** de tout le monde. Sur de tels sujets, on doit être dans **l'efficacité** de **mobiliser le savoir** et les **modélisations**. **Rien n'est fait** en la matière. Et les enjeux pour l'agriculture, en France et en Europe, c'est **l'optimisation de l'usage de l'eau** pour **notre indépendance alimentaire**.

FNE compte **6000 associations** structurées en fédérations départementales et régionales, pour **900 000 adhérents**. Généralistes de l'environnement, on suit les questions d'eau et on est représenté dans l'ensemble des comités de bassin, et dans la plupart des **CLE**.

## Florence DENIER-PASQUIER

*Administratrice, France  
Nature Environnement (FNE)*



L'**atout majeur** est cette **gestion par bassin** versant, cette **culture commune de l'eau** autour du **bien commun**, qui se construit progressivement par ce **dialogue régulier** ; mais qui conduit à nous **spécialiser** dans un **monde où l'eau parle à l'eau**, et à nous **couper des autres politiques publiques**. Chez FNE, nous sommes **défenseurs du non-usage**. Il y a un partage de l'eau entre usagers, avec un **volet milieux aquatiques**, dont nous dépendons tous, qui doit être **au cœur des enjeux**. D'ailleurs, un **autre atout** de la politique de l'eau, affaibli par le Varenne agricole, c'est que depuis plus de 30 ans, la politique de l'eau est



une **compétence du ministère de l'écologie**. Pour nous, c'est significatif, c'est en partant des milieux aquatiques qu'on a une **politique de gestion concertée** autour d'un bien commun. Nous pouvons être collectivement fiers du **dialogue environnemental** favorisé par les **Assises de l'eau**, qui a permis d'identifier les **points de divergence**, et de demander à l'Etat de jouer son **rôle de pouvoir public** et de tenir le cadre général.

Mais la **vraie difficulté**, c'est que ce système de gestion de l'eau bute sur les **pollutions diffuses** : microplastiques, résidus médicamenteux, pesticides, nitrates qui sont la première cause de déclassement des cours d'eau en France. Autant le système a très bien marché pour les stations d'épuration urbaines et industrielles, autant là on est sur un **sujet difficile**, on manque d'efficacité et on doit **changer de stratégie**.

Autre difficulté, l'application de la loi sur la **gestion quantitative**. La réglementation sécheresse et la gestion de crise, c'est la **loi de 1992**. Avec la **loi de 2006**, on commence à **structurer** la gestion quantitative mais l'analyse de sa **déclinaison** montre une **grande hétérogénéité** au niveau des bassins, avec une application sur seulement la **moitié de la France**. On a demandé un rapport à Madame WARGON sur **l'application de la loi par les préfets**, chargés de la réglementation sécheresse, parce que **chacun fait ce qu'il veut** dans son département. Le **décret n° 2021-795 du 23 juin 2021** est venu apporter de la **cohérence** mais il subsiste **des décalages** entre ce que dit un Projet de Territoire pour la gestion de l'Eau (**PTGE**) et ce que fait un préfet chaque année sur la **gestion de crise**. Et le **Varenne agricole** est venu **détricoter** tout ça, en revenant sur des **points de compromis** très précis, notamment en encourageant un stockage dont on ne connaît pas l'efficacité, avec un vrai **risque de mal-adaptation**. Les chiffres du **Recensement Général Agricole (RGA) de 2020** viennent d'être publiés : **l'usage d'eau d'irrigation a augmenté** dans toutes les régions, y compris dans des zones **en déséquilibre structurel**. On a une **augmentation de la surface irriguée de 8%** alors que la surface agricole utile a baissé. Il y a donc des **pressions non mesurées** dans des territoires sans réglementation de gestion quantitative, et dont on ne mesure pas les **effets cumulés**. Le recours à l'irrigation est **normal** mais sur quels territoires fait-elle concurrence à d'autres usages ? Sur quelles têtes de bassin son développement va-t-il **déstructurer les efforts** de restauration des milieux aquatiques et de reconquête de la qualité de l'eau ? L'usage d'irrigation n'est pas le seul à prélever mais, selon la Banque Nationale des Prélèvements quantitatifs en Eau (BNPE), les **usages industriels** et les usages **eau potable**, malgré l'augmentation de la population, ont **plutôt baissé**. Donc, on risque d'avoir de **nouveaux territoires en déséquilibre** dans des **régions inattendues** alors qu'on **n'a pas résolu les soucis** des territoires identifiés depuis 20 ans.



**Philippe MARC**

*Avocat au barreau  
de Toulouse*

Je précise que je ne parle pas au nom de tous les avocats de France. Par mon expérience, qui m'a amenée à définir la notion d'établissement public territorial de bassin (**EPTB**) pour donner à certains groupements de collectivités une **visibilité nationale**, inscrite dans la loi Bachelot de 2003, et la notion d'Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (**EPAGE**) pour dégager des moyens et un cadre juridique

pour la **maitrise d'ouvrage**, j'ai un point de vue des **acteurs territoriaux** qui se demandent comment arriver à mettre en œuvre une **vraie politique de l'eau**, qui a une vraie fragilité : c'est un **droit** qui est **fluctuant**, un **droit mouvant**, **sans outils véritablement dédiés** sinon relevant de **l'instruction**, de la **circulaire**, **rarement de la loi**. Lorsqu'ils le sont, comme les SDAGE et les SAGE institués par la loi de 1992, ce sont des planifications stratégiques, censées se trouver au sommet de la **hiérarchie des normes** locales, mais tous les documents et décisions pris en dessous sont tenus à un rapport de **compatibilité** et **non de conformité**. La vraie fragilité est donc **l'absence d'outils spécifiques** à la politique de l'eau alors qu'on a des **obligations de résultats** assignées par la DCE.

Parce qu'on se focalise sur l'organisation institutionnelle, on oublie que la **loi de 1964**, loi fondamentale qui a créé les agences de l'eau, les comités de bassin, a aussi **érigé les bassins** en **circonscriptions**



**administratives**, avec des **acteurs dédiés, éminemment étatiques** : le préfet coordonnateur de bassin, la délégation de bassin, la commission administrative de bassin. C'est une politique de l'eau **qui relève de l'Etat** et l'administration est d'abord de l'Etat. Le croisement entre l'Etat et les collectivités se trouve dans **l'originalité de l'outil Agence de l'eau**, établissement public administratif de l'Etat qui relève d'une **décentralisation fonctionnelle** de ce dernier, et pas d'une décentralisation territoriale i.e. l'Etat ne mène pas cette politique directement, il crée un établissement public, avec un **conseil d'administration** qu'il **ouvre aux collectivités** territoriales. On a aussi les **comités de bassin**, outils originaux et spécifiques, qui permettent une politique de l'eau qui se fait **dans la conciliation plutôt que dans le conflit**. On cherche à **réguler plutôt qu'à réglementer** ; or, même si ces notions sont parfois complémentaires, il faut aussi **penser à réglementer et à légaliser**.

La question de la **décentralisation** de la politique de l'eau interroge **la place des collectivités** territoriales, assises sur des **circonscriptions administratives** dites **de droit commun**, communales, départementales, régionales. Une **tension** se crée donc **entre ce grand bassin**, circonscription administrative dédiée à la politique de l'eau, et les **circonscriptions administratives** territoriales **de droit commun**, non dédiées à porter des politiques en lien avec le grand cycle de l'eau. Là réside une **vraie carence** : lorsque le législateur définit de **nouvelles compétences** en lien avec ce grand cycle, notamment en érigeant la compétence **GEMAPI**, il est allé chercher une collectivité, **l'EPCI à fiscalité propre**, qui repose sur une **circonscription administrative**. Pourtant, **il existe des organisations** qui permettraient de passer d'une logique de **territoire de gestion à un territoire d'administration**. D'ailleurs, il serait pertinent de s'accorder sur la **notion de bassin**, parce qu'on est dans une **confusion sémantique** entre **district hydrographique** tel que défini par la DCE, territoire **d'administration**, et **d'autres bassins versants** géographiques, territoires **de gestion**. Ils ont vocation à **devenir institutionnalisés**, mais **sans avoir été préalablement définis**. Or, on va **inciter les collectivités** assises sur leur circonscription de droit commun, à **se regrouper** pour développer une gestion de la ressource en eau. C'est d'autant plus compliqué que, depuis la **loi NOTRe de 2015**, on a une **vraie fragilisation de la politique de l'eau** avec la **suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions**. Pour autant, on a **besoin de structures opérationnelles pérennes** sur les bassins versants hydrogéographiques ou hydrogéologiques, et on n'a **pas les outils**. On a les **EPTB** et les **EPAGE**, qui ont bien sûr une **différence de nature** et pas seulement d'échelle d'intervention, pourtant soulignée par le ministère dans son schéma cible de gouvernance : le label **EPAGE**, tel que conçu par la loi MAPTAM, permet à un syndicat mixte de **porter la compétence GEMAPI**. En revanche, le label **EPTB**, dans l'organisation actuelle, permet à un syndicat mixte de **porter** par exemple une **politique de gestion quantitative**. Mais il doit **justifier** que ses **collectivités membres** disposent de la **compétence en lien avec la gestion quantitative** : le législateur n'a **pas constitué cette compétence** de façon **décentralisée** au profit des collectivités territoriales. En conséquence, la **source de la compétence** des EPTB, si elle n'est pas du côté du CGCT, est **du côté de l'Etat**, qui n'a pas décentralisé. On est dans un pays jacobin où tout ce qui n'est pas décentralisé est supposé **retenu par l'Etat** : la **gestion quantitative** constitue donc une **mission déléguée** à des structures **pour le compte de l'Etat et de l'intérêt général** ; ce qui crée une **fragilité de construction** par rapport à ces syndicats mixtes qui **ne disposent pas d'une compétence légale** ni des **moyens pérennes** pour pouvoir porter cette politique. On les incite donc à mettre en place des **redevances pour service rendu** à travers une déclaration d'intérêt général. Il y a lieu de **refonder cette politique** en réinterrogeant **l'origine des compétences**.



## 2/ LA FRANCE A-T-ELLE BESOIN D'UNE NOUVELLE LOI SUR L'EAU ?



**Jean-Paul COMBEMOREL**

*Directeur Action Régionale & Délégué de bassin, EDF Hydro Centre-Val de Loire*

qui est **central** l'est autour de **4 enjeux** : la **sécurité alimentaire**, la **sécurité énergétique**, la volonté des pouvoirs publics de réindustrialisation donc la **souveraineté industrielle** (avec la question prégnante de l'eau) et **l'enjeu écologique**. Tout est lié donc il ne s'agit pas de mettre le focus sur un seul des paramètres. Je parle pour EDF, et je ne parlerai pas de pétrole, mais **l'électricité en France est produite à plus de 90% grâce à l'eau**. La part baisserait si on arrive à monter les énergies renouvelables type solaire ou éolien, qui n'ont pas besoin d'eau, mais il n'en demeurera pas moins que **2/3 de l'électricité pilotable (hydroélectricité et nucléaire)**, celle qui nous permet de maintenir en état le réseau électrique, aura toujours **besoin de la ressource en eau**.

Y a-t-il **quelque chose à modifier** dans les textes actuels ? A-t-on **besoin d'une nouvelle loi** le cas échéant ? **Non**, parce qu'on a **tous les outils** pour corriger ou adapter ce qui se doit. Dans le droit actuel, est-on arrivé **au bout des finalités, des prescriptions** imposées par la DCE ou le Grenelle ? **Non**. Donc nous n'avons **pas besoin de nouvelle loi** tant qu'on n'a pas fini le travail.

**Christian LECUSSAN**

*Président, FENARIVE*



Je réfute également cette idée parce qu'une loi nécessite des **textes d'application**, et certains ne sont **pas toujours dans l'esprit de la loi**. La loi, elle, est **défendue** par nos représentants, **nos élus**. Mais sur les textes d'application, qui s'écrivent au fond d'un ministère, on est souvent écouté, pas toujours entendu.



**Pascal FERÉY**

*Représentant de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) au Conseil d'administration de l'Office Français de la Biodiversité (OFB)*

Une réaction sur le **rôle des élus locaux** : il faut les **protéger** : ils portent une **charge de responsabilité fantastique**, et extraordinairement **dangereuse**. Avec les inondations, les sécheresses, l'érosion du littoral, nos élus vont devoir avoir du **courage** et **être accompagnés** pour **ne pas supporter la totalité des responsabilités**. Sinon, aux **prochaines élections**, il n'y aura **plus grand**

**monde** pour prendre ces responsabilités dans les territoires les plus exposés C'est un **vrai sujet de fond**.

Pour ce qui est **d'une nouvelle loi**, avec une lecture attentive des différents textes et lois qui existent, ce n'est **pas nécessaire** : ce serait une **loi d'émotion**, et pas une loi factuelle liée à la réforme nécessaire. Il faut qu'on admette **d'écouter les sachants**, ceux qui savent **se projeter dans l'avenir**. Une nouvelle loi n'est pas nécessaire parce que **celle qui existe** est suffisamment **large** et permet des **possibilités**. J'ai encore **confiance dans les élus**. Je perds cependant confiance en ceux qui décrètent et arrêtent, tant que la France ne sera pas en capacité, comme décidé lors du Grenelle, d'avoir un **suivi parlementaire de l'application des textes**. Mais il faut continuer d'avancer, de concerter et surtout **d'impliquer nos compatriotes**, pour qu'ils soient **acteurs et décisionnaires de leur devenir**.



Non, **pas de nouvelle loi**. Mais on peut avoir besoin de **mesures législatives ponctuelles** en fonction des différentes réformes stratégiques et en fonction d'objectifs communs. Et on a encore du travail pour faire **appliquer les lois existantes**, avec leurs **incohérences**, notamment la **DCE** pour laquelle la notion de **compatibilité** pour atteindre des obligations de résultats n'est **pas suffisante**.

Je lance d'ailleurs une **alerte** : **l'adaptabilité** par bassin peut aller jusqu'à la **mise en concurrence** des territoires, s'il y a plus de souplesse dans un territoire en matière industrielle ou agricole. Il faudra **renforcer** le lien entre la **planification de l'eau, l'aménagement et l'urbanisme**, pour prendre en compte la disponibilité de l'eau dans l'implantation des activités économiques ou des populations.

On est en effet dans de **l'accumulation de textes**, et donc, face à des défis comme le bouleversement climatique, si on continue à **raisonner registre par registre**, on est sûr de ne **pas atteindre les objectifs**. Dans la loi **Climat et résilience**, sur la continuité écologique, on a basculé sur la **pseudo-production d'hydroélectricité** par des petites unités qui, cumulées, ne donneront **pas la réponse** mais qui bénéficieront des **financements des agences**. Le **compromis** issu d'un long travail de concertation et d'apaisement au CNE, est **cassé** et maintenant, il faut **reconstruire**.

## Florence DENIER-PASQUIER

*Administratrice, France  
Nature Environnement (FNE)*



## Philippe MARC

*Avocat au barreau de  
Toulouse*

Je vais dénoter : oui, **il faut une nouvelle loi**, des **textes normatifs** de nature législative, afin de disposer des briques et du ciment pour pouvoir élaborer une **architecture** qui soit **robuste**. Si on veut **structurer le soubassement** de cette grande organisation que sont les **bassins-districts** et faire émerger les **bassins versants** en tant **qu'entités d'administration**, alors oui, il va falloir une **loi pour les**

**reconnaître** en tant que circonscriptions administratives. Il va falloir **renforcer le pouvoir des structures labellisées EPTB** en leur donnant un **mandat, identifié** préalablement **dans la loi**. Il va falloir **créer des compétences qui ne sont pas définies** : en effet, le législateur a **instrumentalisé l'article L211-7** du code de l'environnement, qui n'avait pas vocation à définir le grand cycle de l'eau, en définissant la compétence **GEMAPI** sur les 4 items 1, 2, 5, 8 ; et il a qualifié les 8 autres items de « **compétences hors GEMAPI** » qui n'existent pas. Il faudrait **rapatrier les 4 missions** liées à la GEMAPI dans le Code Général des Collectivités Territoriales (**CGCT**) et **arrêter de se référer** à cet article **L211-7**. Il a d'ailleurs été créé par la **loi du 3 janvier 1992**, avec pour objectif de permettre une reconnaissance des cas de **déclarations d'intérêt général**. C'est donc une **habilitation préfectorale** pour engager des travaux sur la base de **deniers publics** sur des **propriétés privées**.

Concernant le grand cycle de l'eau, les ingénieurs nous disent qu'il n'y a **pas de petit cycle ou de grand cycle**. Pourtant, le **Conseil d'Etat** dans son rapport public de 2010 « **L'eau et son droit** »<sup>2</sup>, distingue le petit cycle du grand cycle. Le **petit cycle** : c'est l'eau potable, l'assainissement, l'eau pluviale urbaine, c'est **défini dans le CGCT**, c'est qualifié de **service public** et c'est **affecté à une collectivité** donc c'est **sécurisé** avec des circonscriptions administratives. Pour le **grand cycle** de l'eau, malheureusement, avec la GEMAPI, on est **au milieu du gué**. On a besoin de **définir**, de **standardiser**, de **normaliser**, de donner un **cadre législatif** à ce grand cycle de l'eau pour **sortir de la confusion** entre **GEMAPI** et **hors-GEMAPI**, avec des items qui ne sont pas bien définis. Alors j'ai proposé une **méthodologie** : partons de l'ensemble des **obligations**, et voyons comment on caractérise le **contenu d'une mission** et le **contenu d'une compétence**. Si on parle de **compétences de collectivités**, il faut que ce soit dans le **CGCT**.

<sup>2</sup> <https://conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/l-eau-et-son-droit>



## 3/ QUELLES RECOMMANDATIONS POUR REpondre AUX DEFIS QUI NOUS FONT FACE ?



**Jean-Paul COMBEMOREL**

*Directeur Action Régionale &  
Délégué de bassin, EDF Hydro  
Centre-Val de Loire*

**L'eau paie l'eau.** On y est particulièrement attentifs parce qu'on sent des **dérives** qui consisteraient à **faire payer les usagers de l'électricité** pour le compte de l'usager de l'eau. Avec le cadrage gouvernemental de la **stratégie bas carbone**, d'ici à **30 ans**, on va devoir produire **deux fois plus d'électricité qu'aujourd'hui pour décarboner**. Cette stratégie va certes être affinée cette année mais elle s'impose à nous et, dans le monde de l'eau, ses dimensions ne peuvent **pas être isolées du reste**. Et la tentation peut être grande, côté législateur, de faire payer à l'usager d'électricité une part couvrant les besoins de gestion de l'eau. Donc quand on dit « **L'eau paie l'eau** », c'est un **principe fondateur** dont il ne faut pas s'éloigner.

Il doit également y avoir une **vision pluriannuelle**. Le SDAGE est sur un cycle de 6 ans, alors qu'on parle d'un horizon à 30 ans : il faudrait avoir une vision pluri-décennale. La **programmation pluriannuelle de l'énergie** porte sur **5 ans**. Avec les objectifs qu'on se donne, c'est **trop court**. Dans la prochaine loi, l'Etat mesure enfin qu'on doit avoir une **programmation pluriannuelle de l'énergie à 30 ans**. Et si on veut faire **converger** toutes les approches, il faudra intégrer cette dimension de long terme.

Il y a beaucoup de choses à faire, et beaucoup de solutions. En revanche, il doit y avoir **peu de priorités**, et je vais en citer **trois**.

**1<sup>ère</sup> priorité** : on doit **changer notre mode de réflexion**. En France, pour traiter un sujet, notre cerveau collectif nous dit de **faire une loi** et de **lever une taxe**. Ça nous amène à un **empilement de textes**, à une **surimposition**. Donnons-nous comme **priorité** de travailler à **fiscalité constante**. Le **domaine de l'eau**, c'est **20 milliards** d'euros par an. Le budget des **agences de l'eau**, c'est **2 milliards** d'euros par an. C'est donc un **effet domino** et un **levier**. Si on reste à fiscalité constante, on va devoir se **fixer des priorités**, parce qu'on ne pourra pas tout faire. Par exemple, le **projet de refonte des redevances** vient d'être **enterré** et heureusement, notamment avec la suppression d'une redevance des eaux de collecte pour mettre une **redevance de solidarité** entre les petites et les grandes agglomérations. Certains **industriels** se seraient retrouvés avec **4 millions** de redevances en plus à payer par an. Cela aurait été **difficile de le leur expliquer**.

**2<sup>ème</sup> priorité** : laisser les **acteurs locaux agir**. Car qui sait quoi faire et où agir ? Ceux qui vont payer pour avancer en matière de gestion de l'eau, que ce soient les collectivités, les agriculteurs, les industriels, ou ceux qui sont assis derrière un bureau dans un ministère ?

**3<sup>ème</sup> priorité** : faire en sorte que les **taxes payées aux agences** de l'eau soient de **vraies redevances environnementales**, parce que le **Conseil constitutionnel** a décidé en **1982** que les **redevances étaient des taxes**. Et ça m'amène à parler **d'encadrement européen des aides d'Etat**. Sur le bassin Seine-Normandie, les **aides sur investissements** que les industriels peuvent solliciter auprès de l'agence, peuvent atteindre **25%** seulement. Ce sont des investissements **non rentables à court terme**, ce qui implique un **effort financier**. Ce système **bloque** aussi le **développement d'innovations technologiques**. Les collectivités ont moins de mal parce qu'elles ne sont pas soumises aux mêmes encadrements, et peuvent avoir jusqu'à **80%** d'aides. Donc, en **priorité**, faisons en sorte que ces taxes-là redeviennent de vraies redevances. **C'est ça la réforme !** Il y a deux ans, les industriels payaient des **taxes** à Voies Navigables de

**Christian LECUSSAN**

*Président, FENARIVE*



France (VNF), pour les capacités de pompage en **occupation du domaine public fluvial**. Aujourd'hui, on leur **paie des redevances** dont le **taux est fixé par le conseil d'administration**. Je ne sais pas s'il faut **modifier la constitution** pour ça, mais puisqu'un **établissement public tel que VNF l'a fait**, pourquoi un établissement public qui s'appelle **agence de l'eau** ne peut pas le faire ?



### Pascal FEREY

*Représentant de l'Assemblée  
Permanente des Chambres  
d'Agriculture (APCA) au Conseil  
d'administration de l'Office  
Français de la Biodiversité (OFB)*

Tout d'abord, **plusieurs constats sur l'agriculture** :  
**i)** la France agricole a une **population âgée**, dont la moyenne est supérieure à 53 ans, **sans renouvellement**, surtout dans les productions animales. avec une **concentration des productions** à partir de la Vendée jusque dans la Somme ; **ii)** il faut pouvoir **produire** là où il y a des usines donc **là où il y a de l'eau disponible**, de la main d'œuvre, des

centres de formation et d'enseignement ; **iii)** il faut de **l'aspiration** et de **l'envie** ; **iv)** il y a un vrai sujet sur le **changement climatique** et l'adaptation des infrastructures. Maintenant **revenons à l'eau**.

**1<sup>er</sup> élément :** le **territoire rural** ne peut pas être un **champ d'expansion de crue** pour tout le monde, surtout aux alentours de **zones imperméabilisées**, de zones urbaines. La problématique des **eaux pluviales** se chiffre à de telles sommes qu'on se retrouve dans **l'incapacité financière** de faire face : les agences essaient d'investir avec les collectivités pour séparer ces eaux, mais avec le changement climatique, on n'a **pas les structurations**, et les modélisations actuelles sont largement insuffisantes.

**2<sup>ème</sup> élément :** **l'imperméabilisation** des sols. Je respecte Joël LABBE, qui a fait la loi d'« *interdiction des pesticides en milieu urbain* ». Quand aura-t-on un parlementaire aussi courageux pour **interdire l'imperméabilisation des surfaces** ? Combien y aura-t-il **d'indications prescriptives** dans les SRADDET et les documents d'urbanisme interdisant l'augmentation des surfaces imperméabilisées ?

**3<sup>ème</sup> élément :** les **besoins en eau de l'agriculture** et de **l'agroalimentaire**. Toute personne consciente de ce qui va nous arriver demain comprend qu'il faut **optimiser les usages de l'eau**, notamment en développant la réutilisation des eaux usées traitées (**REUT**). Je suis aussi pour la **sobriété**. Quand en 2006 il a fallu mettre des **compteurs d'eau** sur les exploitations agricoles pour **connaître les volumes**, faire des déclarations et payer la redevance. j'y suis allé et ça n'a pas été facile ! Mais **chacun doit payer sa contribution**. Grâce à la technologie, on a **économisé** de gros volumes entre les techniques des années 50 et ce qu'on fait aujourd'hui. Et les **outils d'aide à la décision** du grand plan peuvent nous y aider.

**Dernier élément :** dans les lycées agricoles, les centres de formation, il faut qu'on ait un module spécifique sur la sobriété pour **apprendre aux français à économiser l'eau**.

La vulnérabilité de nos sociétés au changement climatique nous impose **trois priorités systémiques** :

**1/ L'eau et l'alimentation.** La priorité est sur **l'eau potable**, parce que le bouleversement climatique va faire baisser nos nappes, nos cours d'eau, et ça va poser problème. Sans eau potable, il n'y a **pas de transformation agroalimentaire**. Se rajoutent à ça les **nouvelles normes** imposées par la directive européenne de décembre 2020<sup>3</sup> sur les **pesticides**, et la **course au traitement** qu'opèrent nos systèmes technologiques sur cette pollution diffuse. On doit avoir des **territoires consacrés** à une production alimentaire, à l'eau potable, sur lesquels l'utilisation des **pesticides est interdite**<sup>4</sup>. C'est la reconquête à la source qui est la meilleure **source d'économies**. Et les **agriculteurs**

### Florence DENIER-PASQUIER

*Administratrice, France  
Nature Environnement (FNE)*



<sup>3</sup> Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte) : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&from=FR>

<sup>4</sup> Cf. pétition FNE - Eaux et Rivières de Bretagne « [Pour une eau sans pesticides](#) »,



doivent être **accompagnés** sur ces aires de captage, en déclinaison de la PAC. Sur la **production agricole**, on doit se demander quelle part de **volumes prélevables** affecter aux productions alimentaires locales, et comment on assure cette **résilience** pour **produire et transformer à proximité**. C'est un **enjeu vital**. La PAC ne s'est pas emparée de cette question et, en France, on est en **déficit** grave de production de **fruits et légumes**, parce que les maraîchers ont été mis en **concurrence déloyale** sur l'eau importée. La vraie résilience climatique passera par une gestion de l'eau comme **patrimoine de terroir**, à l'échelle de proximité.

**2/ L'eau et l'aménagement du territoire.** Miser sur la nature est moins cher et plus efficace pour la ressource. Mais l'eau, ce n'est pas que des volumes, c'est aussi des **milieux**. Quelles sont les **politiques à inventer**, avec des mesures législatives, pour **préserver l'existant**, les têtes de bassin, les zones humides dont 70% ont disparu ces dernières années, pour **favoriser l'infiltration** de l'eau dans les sols ? On est d'accord sur la **zéro artificialisation nette** et sur la **faible déclinaison** par la **Loi Climat et Résilience**, parce qu'il y a eu aussi une accélération des équipements hydrauliques, du drainage, avec des seuils d'autorisation non adaptés au contexte. La logique était d'accélérer et maintenant, **il faut ralentir**. Cette **intégration** est donc **majeure** et elle est **mal pensée** aujourd'hui.

**3/ La sobriété et le système de financement.** En 2019, les Assises de l'Eau ont affiché un objectif de **réduction des prélèvements** d'eau de 10% en 5 ans, et de **25% en 15 ans**. Les données de prélèvements des **collectivités** et des **industriels** montrent une réduction. Mais le problème, c'est le **financement** du système **basé sur le volume** d'eau délivré, et donc **sobriété signifie moins d'argent** pour les services publics d'eau, moins de ressources fiscales pour le budget des agences de l'eau. C'est un vrai facteur de blocage. Il faut **décrocher le financement** de la politique de l'eau du **maximum de volume**.

*Contribution complémentaire de Bernard BARRAQUE, directeur de recherche CNRS émérite*

Si on considère que la **priorisation des usages** de l'eau par le débit écologique minimum et par les services d'eau potable n'est pas assez explicite dans les démarches actuelles, par exemple dans les PTGE établis en ZRE<sup>5</sup>, peut-être faut-il **l'inscrire dans un décret ou une loi**.



**Philippe MARC**

*Avocat au barreau  
de Toulouse*

Le droit de l'eau est un **droit communautaire**. Toutes les directives européennes imposent des **obligations** aux Etats membres. Afin de **clarifier la gouvernance** de l'eau, nous avons élaboré, avec les maîtres d'ouvrage, une **méthode** qui, plutôt que de partir des compétences, partirait de la **qualification et de la caractérisation des obligations** qui pèsent sur l'ensemble de nos territoires. Une fois ces obligations décrites, caractérisées,

on se demande à quel **type de missions**, de **compétences** on est en mesure de les rattacher, existantes ou non. Ce travail est **en cours** avec la **GEMAPI**, avec la gestion des eaux pluviales urbaines (**GEPU**), mais pour qualifier les autres compétences, celles désignées, faute de définition, de « **hors-GEMAPI** », malheureusement, on ne dispose **pas du cadre conceptuel**. Est-ce que la **biodiversité** est une **compétence** ? Peut-être mais, dans le domaine de l'eau, **comment la définir** ?

Une fois ce travail de **caractérisation des obligations** et de **rattachement à la compétence** réalisé, on s'interroge sur la **collectivité de rattachement**. Se présentent alors deux mécanismes : d'une part, la **décentralisation territoriale** au profit des communes, EPCI-FP, départements et régions, avec chacun son rôle, notamment dans la **logique de péréquation**. L'application de la GEMAPI montre bien que les grands gagnants sont les métropoles, les collectivités qui ont des **capacités contributives importantes** avec des administrés qui peuvent payer l'impôt pour assumer leurs obligations. En revanche, tous les **territoires ruraux** sont en difficulté, notamment pour la mise en œuvre du décret du 12 mai 2015<sup>6</sup> dans la définition des systèmes d'endiguement, parce qu'ils n'ont **pas les moyens des ambitions réglementaires**.

<sup>5</sup> PTGE = Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau / ZRE = Zone de Répartition des Eaux : zone en déficit d'eau chronique

<sup>6</sup> Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030591079/>



D'autre part, il faudrait reconnaître un **mécanisme de délégation de mission** de l'Etat au profit des **EPTB**, considérant qu'ils portent des **compétences pour le compte d'un tiers** qui serait l'**Etat**, et imaginer un **mécanisme de financement** qui viendrait de l'Etat vers ces structures-là. En faisant preuve d'originalité, ces opérateurs pourraient être **affectataires** d'une partie du **plafond mordant** afin de mener une politique décidée par l'Etat et voulue par les agences de l'Eau. Parce qu'aujourd'hui, le label EPTB n'est jamais qu'un drapeau hissé en haut d'un mât ; en fait, les EPTB ont une **feuille de route** élaborée par les comités de bassin, qui les désignent **référénts** de la politique de l'eau, **sans leur donner les moyens** d'ambitions que d'autres ont eues pour eux.

## CONCLUSION

Tout d'abord merci à tous. Lors des trois tables-rondes organisées par le CFE, tout le monde a reconnu que la France a un **modèle de l'eau intéressant**, avec des **valeurs sûres** comme la gestion hydrographique, le principe « *l'eau paie l'eau* », la démocratie participative dans les comités de bassin, la nécessité de trouver des consensus. On a une **belle histoire** avec les lois de 1964 et de 1992 mais tout le monde a également convenu que de **nombreuses questions** restent posées.



**Thierry BURLOT**

*Président du Cercle  
Français de l'Eau*

La question de la **nécessité d'une loi** sur l'eau reste entière et je n'ai **toujours pas de réponse**. En effet, notre **système** a été créé **autour du petit cycle de l'eau**. Le **principe « l'eau paie l'eau »** consiste à payer quand on consomme, et le **principe « pollueur-payeur »** consiste à payer quand on pollue. Système vertueux et intéressant, qui a permis **en métropole** de disposer **au robinet** dans n'importe quel petit village de l'eau **en qualité et en quantité**. Puis le législateur, sans passer par une loi sur l'eau d'ailleurs, a introduit la **notion du grand cycle** (la compétence GEMAPI a été créée par la loi sur les métropoles) et ça **change tout**. Ça pose la question des **responsabilités de chacun** sur un sujet mal défini, celui des **co-responsabilités de demain** par rapport au changement climatique et à ses conséquences : les **collectivités** seront poursuivies pour **non-action climatique**. Et ça va poser des **questions financières** : le **petit cycle** est là pour **payer le grand**, et on ne sait plus comment ça fonctionne. Quand on parle d'interdire les intrants sur les **aires de captage** d'eau potable, **on maîtrise**, mais ça veut dire qu'à côté, sur le même bassin, on pourra en mettre ? Ça pose aussi la question de la **généralisation de l'action publique** sur le sujet de l'eau. Donc il y a un **point législatif à éclaircir**.

Autre sujet important : on ne peut **pas dissocier climat, énergie, économie, écologie**, et on doit **penser à 30 ans** : c'est quoi la **France de demain** ? Dans la plaine de Limagne, les acteurs doivent construire une économie à 2050 avec 30% d'eau en moins. On voit des **ruptures** se créer dans notre société, des tensions brutales, et le risque est qu'on ne soit **plus dans la co-construction** mais dans la **confrontation** des postures. Pourtant, on va devoir **mobiliser** tous les acteurs économiques et sociaux sur cette question.

Le dernier point qui m'inquiète, c'est le **désintérêt des élus** : face à la diversité des sujets qu'ils ont à couvrir, la question de l'eau est devenue trop technique et nécessite trop d'investissements ; mais, pourtant, elle est vitale. Donc, oui on doit **redonner du sens politique à l'action politique**, on doit écrire une **nouvelle histoire** parce que l'eau, c'est notre **bien commun** à tous, c'est notre **richesse** à tous, personne n'a envie de la dégrader ou de la brader. Et pourquoi pas une loi sur l'eau ou un texte fédérateur ? Non pas pour en rajouter, mais pour **redonner du sens commun** et des responsabilités à cette affaire.

Le CFE va donc **travailler** sur l'ensemble de ces propositions et **vous solliciter** pour en tirer les conclusions qui nous feront **avancer, ensemble**, et permettront de faire comprendre à tous que cet **enjeu est primordial**.

