

ACTES DU COLLOQUE

DU 25 NOVEMBRE 2024

DE NOUVEAUX MÉCANISMES
DE FINANCEMENT POUR
LE GRAND CYCLE DE L'EAU,
UN PARI POUR L'AVENIR ?




CERCLE
FRANÇAIS DE L'EAU

Au Palais du Luxembourg - Salle Clemenceau



Aujourd'hui, la politique de l'eau représente plus de **23 milliards d'euros de dépenses annuelles**, dont 2 milliards versés par les agences de l'eau sur un financement historique basé uniquement sur l'accès à l'eau potable et la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles. Les enjeux ont depuis évolué vers la préservation de la ressource et des milieux aquatiques et l'adaptation au changement climatique. **Les ressources financières actuelles ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins** liés au petit comme au grand cycle de l'eau.

Le modèle économique doit être revu. La facture d'eau ne peut plus continuer à financer tous les enjeux environnementaux liés à cet élément vital. Tout en sauvegardant les moyens alloués aux services publics d'eau et d'assainissement, il est temps **d'imaginer de nouveaux mécanismes de financement** pour garantir un cycle fonctionnel de l'eau sur nos territoires, fortement impactés par les changements globaux.



INTRODUCTION



Thierry BURLOT,
Président du Comité de bassin Loire-Bretagne,
président du CFE

Je tiens tout d'abord à **remercier le Sénat** et notamment le **sénateur Hervé GILLÉ** de nous **accueillir une nouvelle fois** pour notre colloque annuel, dont le thème aujourd'hui est « **les mécanismes de financement pour le grand cycle de l'eau** ». Ce colloque fait suite à une **conférence de presse** donnée à l'occasion du Salon des maires la semaine dernière [20 mai 2024], avec le **ministère de la Transition écologique, Intercommunalités de France**, l'association **AMORCE** et l'Association Nationale des Elus des Bassins (**ANEB**). Au-delà des chiffres sur le financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine, l'objet de notre réflexion de ce matin porte sur les **perspectives**, à l'heure où nous allons fêter les **60 ans de la loi sur l'eau** qui a fait **école dans le monde** entier. À l'heure où les agences de l'eau sont parfois remises en cause à travers des manifestations qui traversent notre pays, j'attire votre attention sur la **pertinence du périmètre hydrographique**, du système des agences financières et du « **faire ensemble** ». Sur la question de l'eau comme sur la plupart des dossiers, nous avons **besoin de tout le monde** (élus, territoires, agriculteurs, associations, industriels...). **C'est ensemble que nous relèverons le défi.**

L'une des conclusions de l'étude porte sur les **perspectives financières possibles** au regard du chantier qui est ouvert. **Quelles solutions envisager** autour du **financement du grand cycle de l'eau** ? Le **montant annuel alloué aux agences de l'eau** devrait s'élever à **2,5 Md€** lors de la prochaine contractualisation, votée à l'occasion du **XII^e programme d'intervention** pour les six prochaines années. Ce montant, **en augmentation grâce au « Plan eau »** initié par Christophe BÉCHU en 2023, est loin d'être anecdotique, mais les **enjeux sont considérables** : pour la 1^{ère} fois, le finan-

cement du petit cycle (l'eau potable et son assainissement) sera quasiment **dépassé par celui du grand cycle** ; pour la 1^{ère} fois, le **montant des catastrophes naturelles dépassera le montant des aides** attribuées par les agences de l'eau (3 à 3,5 Md€). Cette situation doit nous interpeller. Nous avons souhaité poser la question du financement du grand cycle de l'eau avec le CFE que je remercie pour tout ce travail.

Sur le **petit cycle**, il est **logique de payer l'eau que nous consommons**. Sur le **grand cycle**, nous sommes sur **d'autres périmètres**, hydrographiques, beaucoup **plus grands**. Le bassin Loire Bretagne, dont j'ai le plaisir de présider le comité de bassin et qui est le plus grand de France (28 % du territoire national), a géré en 2024 autour de 400 M€. Le bassin Seine Normandie (20 % du territoire national) a géré plus de 800 M€, compte tenu de l'importance de sa population et de ses industries. Mais **ce calcul convient-il pour le grand cycle** ? La question doit être posée. Je suis très heureux d'être ici pour réfléchir avec vous, en grand nombre aujourd'hui, à cette question. Au moment où le Premier ministre va engager une **Conférence nationale sur l'eau**, nous devons **nous montrer offensifs** et faire des **propositions sur la gouvernance et le financement**. La meilleure façon de protéger le petit cycle est de travailler sur le grand. Pour cela, nous devons faire preuve à la fois **d'imagination** et de **solidarité** entre l'amont et l'aval, entre la ville et la campagne... En plus d'être technique, la **question de l'eau** est un **très beau sujet politique** dont nous devons tous nous emparer.

OUVERTURE



Maria SALVETTI, économiste indépendante, auteure de l'étude pour le CFE « Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine »

Avant d'en arriver aux chiffres, je vais d'abord vous présenter la **logique de cette étude**, car il a d'abord fallu **définir** ce qu'était la **politique de l'eau**. Sur les **six champs d'actions** définis, la « **réduction des pollutions de toutes origines et par temps de pluie** » ainsi que « **l'accès et la qualité de l'eau à destination de la consommation humaine** » concernent le **petit cycle de l'eau**. Les **quatre autres champs d'actions** sont **liés au grand cycle**. Notre champ d'analyse s'est uniquement focalisé sur **l'eau douce**. Sur le plan géographique, nous nous sommes concentrés sur la **France hexagonale y compris la Corse**. Nous aurions eu besoin de davantage de temps pour être en mesure d'étudier correctement la France d'outre-mer en raison de ses problématiques particulières.

Nous avons ensuite **identifié les acteurs** de cette politique de l'eau, puis **évalué les financements** apportés par chacun d'entre eux ou qui transitent par eux, avant de réaliser une **cartographie des flux financiers** au niveau **national** et leur déclinaison au niveau des **six bassins hydrographiques** métropolitains afin de montrer leurs spécificités relativement marquées.

Enfin, nous avons **rattaché ces flux financiers à des payeurs finaux** : les **ménages**, les activités de production assimilées domestiques (**APAD** - artisans et commerçants raccordés aux réseaux collectifs), les **industriels**, les **agriculteurs**, les **contribuables** (fiscalités nationale et locale) et **l'environnement**. Nous avons ensuite quantifié les **instruments économiques** utilisés pour financer la politique de l'eau : les **taxes** (payées par le contribuable), les **redevances environnementales** (affectées par les

agences de l'eau), les **taxes environnementales** (non affectées à l'eau, mais qui viennent abonder le budget général de la collectivité), les **tarifs**, les **dépenses pour comptes propres** généralement invisibilisées (industriels, agriculteurs), les **mécanismes de compensation** via les assurances (dédommagements dans le cas de catastrophes naturelles) et le **transfert** (au sens de l'OCDE) entre autres des fonds de cohésion au niveau de l'Europe.

Sur la **cartographie des financeurs** et des financements de la politique de l'eau, les **agences de l'eau** figurent **au centre du dispositif** du fait de leur **rôle essentiel** de mise en œuvre de cette politique et de la solidarité territoriale qu'elles opèrent.

Le **montant annuel des dépenses globales** en matière de politique de l'eau en France s'élève à **23,4 Md€**, dont **10 % venant des agences de l'eau** dont l'**effet de levier** sur les solidarités territoriales et sur l'orientation des politiques publiques est très important. Ces dépenses représentent **0,84 % du PIB** en France. L'OCDE estime **qu'entre 0,35 et 1,2 % du PIB** devrait être consacré uniquement pour les **services d'eau et d'assainissement** dans les pays développés ayant déjà des infrastructures en place. En France, ce montant englobe à la fois le petit cycle et le grand cycle de l'eau.

Qui sont les **payeurs finaux** ? Sur ces 23,4 Md€, **53 %** sont financés par les **ménages**, **23 %** par les **industriels**, **9 %** par les **agriculteurs** et **6 %** par les **contribuables** (l'État et les collectivités locales). Concernant la part des champs d'action, **92 %** des dépenses globales (soit 21,5 Md€) concernent le **petit cycle** et **8 %** le grand cycle (soit 1,9 Md€). Dans le budget des agences de l'eau, la part des aides dédiée au petit cycle de l'eau



est passée, entre les X^e et XI^e programmes, de 84 % à 68 % (en valeurs relatives) et celle du grand cycle de 16 % à 32 %.

Notre étude s'est attachée à **rendre visibles certains coûts** qui ne sont **pas financés** et à mettre sur la table des **ordres de grandeur** afin de pouvoir en discuter. Ces **dépenses non couvertes** sont les suivantes : un déficit annuel de **4,2 Md€** en investissement dans les **infrastructures** d'eau, d'assainissement et d'eaux pluviales; un besoin de **traitement des micropolluants** estimé en 2022 à **0,4 Md€** par an pendant vingt ans (estimation qu'il conviendrait d'affiner aujourd'hui) ; les **coûts assurantiels** (de 2020 à 2050) estimés par la Fédération française des assureurs à **3 Md€** par an (46 % pour les dommages liés à la sécheresse et 54 % pour ceux dus aux inondations) ; les **coûts environnementaux** estimés à **5 Md€** annuels jusqu'en 2027. Calculés par le ministère dans **l'étude de récupération des coûts** produite tous les six ans en rapportage à la Commission européenne, ils

représentent les **coûts nécessaires pour ramener à un état écologique correct les masses d'eau** dont l'état est dégradé (dégâts qualitatifs) et ceux pour la ressource (problèmes quantitatifs). Ces 5 Md€ portent exclusivement sur l'aspect qualitatif, il est évident que ce **montant est sous-évalué**.

Notre déclinaison des dépenses par bassin hydrographique en matière de politique de l'eau met en lumière les **spécificités de certains bassins comme Rhin Meuse** qui bénéficie d'une **forte contribution des industriels**. Cette présentation a l'avantage d'offrir une **vision plus proche des réalités économiques** de chaque bassin et non une vision uniformisée du financement de la politique de l'eau au niveau métropolitain.



1^{ÈRE} TABLE RONDE

FINANCER LE GRAND CYCLE DE L'EAU : OU EST L'URGENCE ?



Hervé GILLE,
Sénateur de la Gironde, rapporteur de la mission d'information
sénatoriale sur la gestion de l'eau, juillet 2023

Je tiens à saluer l'initiative du CFE. Avoir une **approche globale et transversale** pour cette remise à plat de l'ensemble des financements dédiés aux politiques de l'eau est déterminant pour mettre ces sujets en perspective. Il convient aussi de **revoir la manière de financer les priorités et leur hiérarchisation** pour voir où intervenir tout en essayant de mutualiser les financements. Cette démarche est essentielle pour faire face aux **enjeux nationaux et régionaux**. Nous devons essayer de **contractualiser et négocier à l'échelle des bassins** en appui avec les agences de l'eau, **réorganiser la politique des moyens** pour aller à l'essentiel et essayer **d'accompagner l'ensemble des politiques**. La consolidation de cette vision passe par une **meilleure articulation des politiques** par agence et par comité de bassin et avec une **affirmation du rôle des Régions**. Les **Départements** peuvent jouer aussi un **rôle subsidiaire** intéressant. Quels moyens mutualiser au niveau national ? Il est nécessaire de mettre le sujet sur la table pour **créer des enveloppes nationales de mutualisation** destinées au financement des enjeux nationaux. Les agences n'ont pas toujours été d'accord sur ce point, car chacun défend sa politique de moyens. Il faut aussi essayer de **rééquilibrer les financements au niveau des comités de bassin** pour avoir une politique équitable permettant d'intervenir intelligemment.

« Il convient aussi de revoir la manière de financer les priorités et leur hiérarchisation pour voir où intervenir tout en essayant de mutualiser les financements. »

L'obtention de **financements sur les pollutions d'usage** est une piste importante. Il y a un débat de fond sur le sujet dans le cadre de la **loi sur les PFAS** [polluants éternels], ce qui fait aussitôt remonter la **question de l'acceptabilité et des lobbyings** dans les différentes filières. Dans la **filière de la chimie**, la diffusion des PFAS dans les processus est telle qu'il est impossible de ne pas **augmenter cette fiscalité** si nous voulons **intervenir de manière forte** sur ces sujets qui ne cesseront de monter en puissance. Nous devons nous pencher politiquement sur l'acceptabilité pour voir comment **créer des niveaux avancés de médiation, de négociation et de contractualisation** qui permettraient d'embarquer les différentes parties prenantes **en fonction de leur activité économique**. Prenons l'exemple de la filière agricole dont la part de financement des dépenses globales en matière de politique de l'eau est très modeste (9 %). La redevance pour le bassin Adour Garonne destinée au soutien d'étiage de la Garonne a donné lieu à un affrontement brutal en Lot-et-Garonne, mais nous avons tout de même réussi à la mettre en place. Il faudra bien que ces **redevances évoluent objectivement et concrètement**.

« L'acceptabilité est à mes yeux un sujet majeur sur lequel nous devons nous pencher politiquement pour voir comment créer des niveaux avancés de médiation, de négociation et de contractualisation qui permettraient d'embarquer les différentes parties prenantes en fonction de leur activité économique. »

Demain, nous devons gérer en bonne intelligence les **allocations de la ressource en eau**, contractualiser sur des **objectifs partagés** en donnant de la vision à court, à moyen et à long terme, et voir comment les **modèles économiques** de chacun peuvent **intégrer ces évolutions** de manière équilibrée et pertinente.

Dans le **milieu agricole**, il est appliqué le **même niveau de prélèvement d'eau pour irriguer les cultures** alors que certaines apportent une **très forte plus-value** (les semences) contrairement à d'autres. La question de la **plus-value apportée par l'eau dans le rendement à caractère économique** est **faiblement évaluée** dans les politiques menées à l'échelle des comités de bassin. La négociation de l'acceptabilité peut aussi se faire dans ce cadre.

« Différencier les tarifs permettra de moduler le taux d'effort de manière pertinente et apportera une marge de manœuvre pour mieux financer les politiques de l'eau. »

Pour ce qui est du **prix de l'eau**, au niveau de la facture des ménages, ce n'est **pas encore un élément déterminant**, dans la conscience collective, sur le **pouvoir d'achat** et le reste à vivre. Le **taux d'effort**, notion très importante, est **fortement ressenti sur l'énergie** et commence à l'être sur le **traitement des déchets**. Il est lié à l'augmentation de la charge complémentaire sur le reste à vivre, et diffère en fonction de la nature des ménages. Ce sujet nécessite une **grande vigilance**, car il provoque une **grande colère** dans notre société actuelle très fracturée. La **différenciation des tarifs de l'eau** est un élément **important** déjà intégré au Plan eau. Nous devons réfléchir à sa mise en place et à la façon de l'accompagner. Différencier les tarifs permettra de **moduler le taux d'effort** de manière pertinente et apportera une marge de manœuvre pour mieux financer les politiques de l'eau.

La **solidarité**, aussi bien **amont-aval** qu'entre territoires **urbains et ruraux**, est aussi un **sujet majeur**. La **GeMAPI** en est l'illustration. Au niveau du Sénat, nous lançons en janvier une **mission d'information**, dont je serai co-rapporteur. Le

modèle **GeMAPI** fonctionne bien, mais il pose des questions sur les **enjeux majeurs qui nécessitent des investissements** ne pouvant être financés à partir du modèle « gémapien », avec l'obligation de prendre la **responsabilité juridique** sur injonction de l'État. C'est paradoxal. Sans la solidarité amont-aval à l'échelle du bassin, nous ne pourrions pas avancer. Nous devons donc **consolider ces nouveaux modèles** de façon à sortir de cette **situation d'impuissance**. Nous devons voir comment **adapter nos politiques financières** en fonction de la hiérarchisation des enjeux et des réalités des territoires, bassins et sous-bassins qui seront concernés. Cela nécessitera **d'ouvrir aux enjeux majeurs les modèles économiques pour les retravailler**, notamment le modèle « gémapien », et être en mesure de les financer.

« Je défends l'importance des normes dans la mesure où elles garantissent une protection juridique, mais il faut dans le même temps créer de nouvelles agilités. »

De plus, la **complexité des montages financiers** peut entraîner un **dérapage calendaire**. Nous avons besoin de **monter en compétence** en matière d'ingénierie pour faire en sorte **d'enclencher les projets** le plus rapidement possible. Mais les agences ont quand même besoin de trésorerie. Il faut faire attention, car le Gouvernement remet sur la table son **amendement de prélèvement de 130 M€ sur les trésoreries des agences**. Avec le cadencement des travaux, la complexité des autorisations, du retard est pris sur certaines opérations et cela entraîne des difficultés d'exécution. Nous avons **besoin de prévisibilité** pour accompagner au mieux ces grands projets. Je défends **l'importance des normes** dans la mesure où elles garantissent une protection juridique, mais il faut dans le même temps **créer de nouvelles agilités**. La logique actuelle est de **renforcer le préfet**, mais il hésite chaque fois qu'il doit exercer son pouvoir dérogatoire par crainte des recours juridiques. Nous souhaiterions avoir sur les grands projets une forme de **médiation** qui permettrait d'obtenir des **accords négociés** et **d'accélérer les process** pour une meilleure mise en œuvre.



Pierre RAMPA,
Président des Canaliseurs

« La première chose à faire est de structurer la maîtrise d'ouvrage. »

Pour moi, la première chose à faire est de **structurer la maîtrise d'ouvrage**. Quand une collectivité fait bien les choses, elle cherche à consolider sa ressource en construisant des plans sur l'avenir qui s'étalent sur dix ou quinze ans. Nous sommes capables d'expliquer aux élus qui les représentent que nous allons **augmenter raisonnablement le prix de l'eau** en mettant en place une **tarification étagée**, mais cela nécessite de la **solidarité** pour les territoires déshérités. Les chiffres qui ont été présentés sont hallucinants. Le chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble des entreprises de canalisations s'élève à 6 Md€, mais le **déficit en investissement est de 2,5 à 3 Md€**. Le retard est considérable. Les **petit et grand cycles de l'eau** sont en **lien très étroit**. Il faut arrêter de segmenter les raisonnements. Les réseaux fuyards dans les plateaux calcaires peuvent drainer des nappes phréatiques dans certains territoires. Dans certains endroits, nous perdons la moitié de ce qui est pompé. Les métropoles, qui représentent un quart du territoire national, disposent de moyens et sont très structurées ; l'eau y est très bien gérée. C'est loin d'être le cas sur le reste du territoire français. En tant que **canalisateurs**, nous ne nous contentons pas de réfléchir aux tuyaux du petit cycle de l'eau. Nous sommes **concernés par le grand cycle de l'eau** à travers **l'assainissement** et les nouveaux moyens pour les **eaux pluviales**, sujet sur lequel nous travaillons beaucoup.

« Les industriels ont une conscience aiguë du problème de l'eau. L'industrie est très consommatrice d'eau. L'eau était jusqu'à présent quasiment gratuite et abondante. C'est quand elle vient à manquer qu'il y a une prise de conscience de sa valeur. »

Dans l'étude réalisée par Maria SALVETTI, le montant total des dépenses de la part du secteur privé s'élève à 6,69 Md€. C'est considérable ! Je suis **représentant des Canaliseurs au Medef**. Les industriels ont une **conscience aiguë du problème de l'eau**. L'industrie est très consommatrice d'eau. L'eau était jusqu'à présent **quasiment gratuite et abondante**. C'est quand elle vient à manquer qu'il y a une **prise de conscience de sa valeur**. Les industriels sont prêts à investir des sommes faramineuses pour l'eau., surtout avec l'incertitude d'avoir l'été prochain de l'eau pour faire marcher leurs usines. Il faut arrêter de bafouer la technique et imaginer au contraire tout un **système de stockages et de transferts d'eau**. Dans certaines de nos régions, il manque 10 à 30 Mm³ d'eau. Il doit être possible d'y remédier. **La technique ne réglera pas tout**. Il faut surtout travailler sur le **changement climatique** et la **sobriété**. L'irrigation raisonnée consomme très peu d'eau et n'apporte que le strict nécessaire. Il faut arrêter de distinguer l'eau potable de l'eau d'irrigation. Je préfère parler de **l'eau « multiusage »**, c'est-à-dire de l'eau pour tout le monde, il est essentiel de **partager l'eau**. Il faut aller chercher **l'argent là où il est**, du côté des **industriels** et des **consommateurs**. **Tout le monde devra payer, les agriculteurs aussi.**



Philippe GOUTEYRON,
Adjoint à la sous-directrice Eau et Milieux aquatiques / Directeur de projet
Plan Eau, Direction de l'Eau et de la Biodiversité, Ministère de la Transition
écologique, de l'Energie, du Climat et de la Prévention des risques

Je tiens tout d'abord à souligner la qualité de l'étude produite par Maria SALVETTI. Nous avons besoin d'avoir ce type de panorama avec les données économiques sur l'eau. Le domaine de l'eau touche à la fois la **technique** et l'**économie**, mais c'est aussi une histoire de **gouvernance**. Il faut se replacer dans le contexte de la **loi sur l'eau de 1964**. Cette loi a instauré trois choses importantes : la **gouvernance par bassin hydrographique**, les **comités de bassin** (instances atypiques qui rassemblent les usagers) et les **agences financières de bassin** devenues ensuite « agences de l'eau ». Il y a eu ensuite la loi de 1992 sur la gestion équilibrée des ressources en eau et la **loi de 2006** sur l'eau et les milieux aquatiques avec trois principes essentiels : **l'eau paie l'eau, pollueur-payeur** ou préleveur-payeur, la **solidarité amont-aval** et entre territoires **ruraux et urbains**. Cette solidarité est au cœur de la gestion de l'eau. Nous devons donc la retrouver **au cœur du financement** de la politique de l'eau. Les financements sont en décroissance sur le petit cycle, mais en progression sur le grand cycle. Je ne crois pas nécessaire de poursuivre cette distinction entre les deux cycles de l'eau. Je crois surtout à l'**approche « multicycle »**, car les deux cycles sont, pour moi, intimement liés.

« La solidarité amont-aval et entre territoires ruraux et urbains [...] est au cœur de la gestion de l'eau. Nous devons donc la retrouver au cœur du financement de la politique de l'eau. »

La **réforme des redevances** dans le projet de loi de finances 2024 n'est pas allée jusqu'au bout, mais elle a tout de même permis de promouvoir de **meilleures performances des services** d'eau et d'assainissement, la volonté de mettre un **signal-prix**, peut-être insuffisant, sur la notion de prélèvement et de la nécessaire sobriété des usages, la volonté **d'accroître la capacité financière des agences** de l'eau par rapport au financement du Plan eau et, à compter de 2026, **l'indexation sur l'inflation** des taux de redevances. L'augmentation des redevances apportera **1,15 Md€ sur six ans** avec des enjeux très importants. Ce n'est pas neutre dans cette période de tensions financières. Après un an et demi d'application du **Plan eau**, qui date de mars 2023, la **totalité des mesures a été engagée** et un tiers d'entre elles sont **achevées**. Il faut poursuivre la mise en œuvre des deux tiers restants pour les mener à leur terme. Nous avons beaucoup travaillé sur la **sobriété et la gestion des**

prélèvements. Tous les acteurs (les grands industriels, les grands sites consommateurs et les bassins) se sont engagés dans des **plans de sobriété hydrique**.

« Il faut aller au-delà des initiatives actuelles comme les SAGE et les CLE qui réunissent tous les usagers à l'échelle « infrabassin ». C'est probablement ce dernier modèle qu'il conviendra de développer et d'élargir, voire de généraliser. »

Les difficultés portent sur la **qualité** avec un enjeu considérable sur la **protection des captages** et les **micropolluants**. Un **plan d'action national** est mis en œuvre sur le sujet. La directive-cadre sur les eaux urbaines résiduaires a été révisée (DERU2). L'enjeu majeur de cette DERU2 porte sur le **traitement tertiaire ou quaternaire** de ces micropolluants dans les stations d'épuration. La difficulté est de **généraliser ces structures** sur l'ensemble des systèmes d'épuration. Nous devons réfléchir au **principe d'une responsabilité élargie des producteurs** de micropolluants pour arriver à financer ces traitements. Le travail est déjà bien engagé sur le sujet.

Quel modèle souhaitons-nous dans 60 ans ? Nous devons imaginer le financement à l'horizon 2084, sujet que la Ministre souhaite mettre au cœur de la **Conférence nationale sur l'eau** proposée par le Premier ministre. Pour favoriser l'acceptabilité, qui est une notion importante, il faut aussi trouver la **bonne gouvernance** en matière de gestion de l'eau à l'échelle du grand bassin hydrographique et des sous-bassins versants, car c'est là que tout se joue. Il faut probablement réfléchir à des **formes innovantes**, aller au-delà des initiatives actuelles comme les schémas d'aménagement ou de gestion des eaux (**SAGE**) et les commissions locales de l'eau (**CLE**) qui réunissent tous les usagers à l'échelle « infrabassin ». C'est probablement ce dernier modèle qu'il conviendra de **développer** et **d'élargir**, voire de **généraliser**. Il faudra sans doute y réfléchir et amener des sujets dans le débat lors de la **Conférence nationale sur l'eau**. Et merci d'avoir souligné la **notion de multi-usage** dans le partage de l'eau, ce qui est remarquable de la part d'un industriel, et la nécessité de **ne pas stigmatiser les filières**, sinon nous n'y arriverons pas. Pour les **Jeux olympiques**, nous avons mis **tout le monde autour de la table** au même moment pour réussir à faire en six mois ce qui aurait pris six ans en temps normal. Servons-nous de cet exemple pour avancer sur toutes ces questions.

« Pour les Jeux olympiques, nous avons mis tout le monde autour de la table au même moment pour réussir à faire en six mois ce qui aurait pris six ans en temps normal. Servons-nous de cet exemple pour avancer sur toutes ces questions. »



Sandrine LE FEUR,
Députée du Finistère, Présidente de la Commission
Développement Durable de l'Assemblée nationale

En tant qu'**agricultrice**, je suis très attachée à apporter des **solutions très concrètes**. Il y a de nombreux débats sur l'irrigation, indispensable à la production agricole, sur la privatisation de l'eau et les bassins de rétention... **Les agriculteurs ont besoin d'eau** pour nous nourrir. Pour moi, ce n'est **pas de la privatisation**. Comment faire pour **utiliser le moins possible d'eau** et la **préserver** ? Cette question demande une réflexion, notamment sur le **choix des cultures** produites. Nous avons la chance d'avoir en France une **production agricole très riche** et un terroir, avec des régions qui valorisent leurs cultures locales. Il faut prendre conscience que cette situation risque de ne plus être la même demain en raison du réchauffement climatique. Soit nous accompagnons ce changement climatique en faisant **évoluer nos modes de production** en fonction de notre pluviométrie, soit nous cherchons à maintenir nos terroirs de production en irriguant à outrance. Cela peut fonctionner durant les vingt prochaines années, mais que ferons-nous ensuite ? Il suffit de regarder **ce qui se passe en Espagne** pour comprendre que la deuxième option n'est pas la bonne.

« Soit nous accompagnons ce changement climatique en faisant évoluer nos modes de production en fonction de la pluviométrie, soit nous cherchons à maintenir nos terroirs de production en irriguant à outrance.

Cela peut fonctionner durant les vingt prochaines années, mais que ferons-nous ensuite ? »

Je n'ai malheureusement **pas l'impression d'une prise de conscience du monde agricole**. Certains réfutent l'idée de la nécessité d'une transition agricole, d'une transition des cultures et des modèles. Pour moi, **l'adaptation en agriculture est une nécessité**. Nous devons aussi avancer sur le sujet très sensible des **retenues collinaires**. Pomper de l'eau dans les nappes phréatiques n'a aucun sens, contrairement à des retenues collinaires dans les zones où les eaux de surface sont abondantes comme en Bretagne. Nos zones humides sont désormais sanctuarisées alors qu'elles sont censées faire cette rétention d'eau. Je ne serai pas choquée par le **réaménagement de certaines zones humides en bassins de rétention** utiles aux agriculteurs. Il y a aussi la **solution des barrages** pour se prémunir du manque d'eau à certaines périodes de l'année.

« Les infrastructures d'eau potable et d'assainissement coûtent cher, mais la nature peut nous aider à faire en sorte que cela soit moins coûteux en allongeant le cycle de l'eau sur les territoires par la remise en place de zones humides et de bassins de rétention, par la plantation de haies... »

Quant à **l'articulation entre l'eau et les politiques agricoles**, c'est un sujet réellement intéressant. Le coût du traitement de l'eau, son assainissement, des canalisations... est extrêmement élevé et leur financement pose de réelles difficultés. La **redevance pour pollutions diffuses**, qui augmente à chaque nouvelle loi de finances, permet à juste titre aux agences de l'eau de **financer la transition agricole**. Ces agences mènent de belles politiques sur les territoires, mais encore faut-il qu'elles aient des financements pour le faire. J'étais **opposée à l'arrêt de l'augmentation de la redevance** pour pollutions diffuses. Devant la nouvelle poussée de colère des agriculteurs, il est probable qu'il n'y aura pas d'augmentation de cette redevance. Les infrastructures d'eau potable et d'assainissement coûtent cher, mais **la nature peut nous aider** à faire en sorte que cela soit moins coûteux **en allongeant le cycle de l'eau** sur les territoires par la remise en place de zones humides et de bassins de rétention, par la plantation de haies... Tous ces aménagements permettent de **dépolluer l'eau** et. Nous avons besoin de **remettre de la lenteur** dans ce cycle de l'eau pour économiser de l'argent dont nous avons besoin pour financer l'assainissement et les canalisations, chantier d'envergure pour les communes.

« Le tarif dégressif en fonction de la consommation (plus on consomme et moins on paie) n'est pas incitatif. Industriels et agriculteurs doivent prendre leurs responsabilités aussi bien que les particuliers. »

Je crois en effet que la **fiscalité doit être revue**. Actuellement, 75 % des particuliers supportent la redevance pour prélèvement de l'eau alors qu'ils ne sont pas les plus gros consommateurs (15 ou 16 % seulement). Les centrales nucléaires et l'agriculture sont très consommatrices d'eau. Le **tarif dégressif** en fonction de la consommation (plus on consomme et moins on paie) n'est **pas incitatif**. **Industriels et agriculteurs** doivent prendre leurs **responsabilités**

aussi bien que les **particuliers**. À l'échelle des comités de bassin, les particuliers ne sont pas les plus représentés. Il faut vraiment **tout revoir** et **mettre en cohérence avec les enjeux de demain**, notamment celui d'adaptation au réchauffement climatique.

Oui, il y a une **prise de conscience globale** de la population, mais je fais partie de ceux pour qui **cela ne va jamais assez vite ni assez loin**. Comme la plupart des jeunes de mon âge, je suis très **éco-anxieuse** vis-à-

vis de l'avenir. Par contre, mon optimisme me pousse à **croire en l'être humain** et à sa **capacité à s'adapter** et trouver des solutions pour sortir de cette impasse. Les jeunes agriculteurs qui s'installent ont cette prise de conscience, mais la **transition est un processus long** qui aurait dû être mis en œuvre vingt ans plus tôt. En fin de compte, nous ne pouvons plus vraiment parler de transition vu le temps très court qu'il nous reste pour nous adapter.

RÉACTIONS DE LA SALLE

« L'étude de Maria est particulièrement intéressante et je remercie le CFE de l'avoir commandée, car elle **met à plat tous les financements**. Je me suis intéressé en particulier à ce qui va **vers l'État**, à savoir la contribution du **plafond mordant** et la **TVA**. Le débat actuel sur l'effort des collectivités locales au budget de l'État amène à la **raréfaction du remboursement par l'État de la TVA sur les investissements**. »

« La **qualité de l'eau** est le sujet très important qui est devant nous, ce que nous avons pu constater avec les PFAS, les métabolites de pesticides... Le **stress hydrique** et la **qualité** sont **intimement liés**. Moins il y a d'eau et plus il y a de pollution. »

« Comment **contractualiser « vertueusement »** pour contrer les **effets pervers structurels de la PAC** sans changer cette PAC, et l'équilibre des deux piliers ? »

Réponse d'Hervé GILLE :

« Je pense que les **Régions doivent monter en puissance**. Derrière l'accompagnement des filières, il y a cette intégration dans leur modèle économique et les conditions de l'adaptation au changement climatique via des financements européens. Une partie de ces fléchages sera mise en œuvre à l'échelle des régions. »



2^E TABLE RONDE

DE NOUVEAUX MÉCANISMES DE FINANCEMENT POUR LE GRAND CYCLE DE L'EAU : QUELLE ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES ?



Thierry BURLOT,
Président du Comité de bassin Loire-Bretagne,
président du CFE

Nous sommes en pleine **incohérence des politiques publiques**. Il est temps de prendre la mesure du dérèglement climatique et de la nécessité de faire les choses intelligemment. Il a été question jusqu'à présent de financement, mais je pense que nous pourrions parler de **révolution**. Dans soixante ans, nous serons jugés sur ce que nous aurons fait. Aujourd'hui, nous jugeons soixante ans d'action publique autour de l'eau avec la loi de 1964 et tous les progrès accomplis. Nous mettons en perspective la politique de l'eau pour les soixante ans à venir.

« Je crois nécessaire de renverser la table de la fiscalité. [...] Il est nécessaire d'avoir des contributions liées au développement qui irriguent la préservation de l'environnement. Il ne s'agit plus d'être contre quelque chose ou de stigmatiser quelqu'un, mais de participer à un grand projet collectif. »

Je crois nécessaire de **renverser la table de la fiscalité**. L'**environnement** et la **préservation des biens communs** ne devraient plus être une contrainte, ni même une variable d'ajustement puisque c'est

nécessaire. L'environnement est le fruit de ce que nous allons faire en matière d'économie, d'agriculture, d'énergie et d'aménagement de l'espace. Il faut **remettre du sens** et **aider ceux qui protègent le bien commun** sans pénaliser les autres. Ils ont compris que leur développement passe par l'accès aux ressources naturelles, ce qui est plutôt encourageant. Il est donc nécessaire d'avoir des **contributions liées au développement** qui irriguent la préservation de l'environnement. Il ne s'agit plus d'être contre quelque chose ou de stigmatiser quelqu'un, mais de **participer à un grand projet collectif**. Nous nous comportons tous malheureusement en grands individualistes sur cette question de l'eau et refusons d'avoir une **vision globale**. Nous devons pourtant la construire et chacun devra faire des efforts. Cela ne peut passer que par une prise de conscience de la nécessité de changer les choses.



Régis BANQUET,
Vice-président en charge de l'eau,
Intercommunalités de France (en visioconférence)

À Intercommunalités de France, nous nous préoccupons uniquement de revoir les propositions sur tout ce qui touche à l'eau potable. Nous constatons une **demande en eau** qui va **crescendo** (estimée à **2 Mdm³ supplémentaires d'ici 2050** pour notre territoire), une facture d'eau dont les **coûts sont fixes** et des **recettes variables**. L'équation est **difficile à résoudre** quand on veut enclencher une **démarche de sobriété et d'économie d'eau**. Partant de ce constat, nous avons d'abord souhaité rétablir certains principes. En premier, il faut **rééquilibrer au niveau des agences les redevances** pour un partage entre industriels, agriculteurs et usagers domestiques pour faire en sorte que ces derniers ne soient pas les seuls à payer. Il faut également que les **politiques de l'eau soient beaucoup plus transversales** aux niveaux national et local. En partant de ces principes, nous avons dégagé **quatre blocs de propositions**, au nombre de 25.

Le **bloc réglementaire**, qui passe par la loi ou des circulaires, propose notamment de **supprimer la tarification dégressive**, de rendre **obligatoire la déclaration des forages et leur comptage**. La **connaissance** est l'un des principes que nous avons soulevés. Que l'on soit simple usager, acteur ou opérateur de l'eau, il faut avoir **connaissance de toutes les masses d'eau à disposition** de façon à ne pas les fragiliser en prévision de la raréfaction de cette ressource.

Un **deuxième bloc** de propositions porte sur la manière **d'agir sur les comportements** de nos concitoyens (pédagogie, communication...). La sécheresse de l'été 2022 a fait évoluer les comportements vis-à-vis de la consommation d'eau. L'objectif est d'amener l'ensemble de nos usagers à une **prise de conscience** et à une **démarche de sobriété** de manière à garantir l'approvisionnement en eau et surtout de le sécuriser.

« Cette boîte à outils permet d'agir sur la part fixe avec un découplage : l'augmentation du prix de l'abonnement dans la facture, une tarification saisonnière, la tarification progressive, une forfaitisation de la facture d'eau des gros consommateurs. »

Nous avons ensuite essayé de **dégager un principe** reconnaissant à **chaque territoire sa singularité** dans son rapport à l'eau, sa culture et sa façon de communiquer, fiscalement parlant, avec ses concitoyens. Nous avons donc travaillé à une **boîte à outils** destinée à permettre à chaque territoire d'avoir un **modèle économique** en

prévision des **investissements colossaux nécessaires** demain et qui sont estimés à **15 à 20 Md€ en plus** de ce qui se fait déjà en matière de politique de l'eau. Pour y parvenir, il faudra que la **contribution de tous les usagers évolue**. Cette boîte à outils permet **d'agir sur la part fixe avec un découplage : l'augmentation du prix de l'abonnement** dans la facture, une **tarification saisonnière** déjà appliquée par la métropole de Toulouse (surtaxation en période de raréfaction de la ressource et diminution du prix en période d'abondance), la **tarification progressive** (les plus gros consommateurs payant le plus) avec un accompagnement des familles nombreuses, des hôpitaux..., une **forfaitisation** de la facture d'eau des **gros consommateurs** (industriels...) obligés de payer le surplus consommé en plus de ce qui est prévu dans leur abonnement.

Pour le grand cycle, la **taxe GeMAPI** peut nous aider à exécuter des investissements importants pour la protection de nos populations et la gestion de nos rivières. Cette taxe est **actuellement insuffisante** pour financer le coût élevé de l'ensemble de ces investissements à réaliser dans les cinq à quinze prochaines années. **Dans l'Aude**, nous sommes relativement bien organisés avec un **EPTB et des EPAGE** sur tout le bassin et les sous-bassins versants. La taxe GeMAPI représente **aujourd'hui 5 M€** pour un besoin annuel de **travaux de l'ordre de 30 ou 40 M€**. Elle permet de faire un **effet de levier** pour aller chercher des financements (subventions, emprunts), mais elle est **insuffisante**. Plutôt que de « renverser la table », je repartirais d'une **feuille blanche pour évaluer les besoins et engager cette révolution** par rapport à la façon d'aborder la politique de l'eau (préservation des zones humides, de la biodiversité, des rivières et des fleuves...). **L'EPTB de l'Aude** a été parmi les premiers à **expérimenter la redevance pour service rendu**. Cela peut être une piste même si cela ne relève pas directement de l'intercommunalité. Comme souvent en France, notre organisation presque exemplaire **résulte d'une crise majeure** : les **inondations de 1999** qui ont fait **36 morts**. L'EPTB Aude a été créé en 2002, suivi par la création des EPAGE et la mise en place d'une **politique très volontariste** sur la protection de la population et sur la gestion des cours d'eau et des étiages de façon à avoir un **meilleur rapport de notre territoire vis-à-vis de l'eau**. L'objectif est de faire en sorte que tous les utilisateurs de l'eau, y compris les agriculteurs, se sentent **concernés par cette politique**.

« Comme souvent en France, notre organisation presque exemplaire résulte d'une crise majeure : les inondations de 1999 qui ont fait 36 morts. [S'en est suivi] la mise en place d'une politique très volontariste sur la protection de la population et sur la gestion des cours d'eau et des étiages de façon à avoir un meilleur rapport de notre territoire vis-à-vis de l'eau. »



Denis LARGHERO,
Vice-Président de l'EPTB Seine Grands Lacs, maire de Meudon, vice-président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine et conseiller métropolitain

La redevance pour service rendu a déjà évoquée par quelques collègues. Il s'agit ici d'une **redevance pour soutien d'étiage** qui va épargner grandement les particuliers. Cette redevance apporte une **recette de 10 M€ annuels pour l'EPTB Seine Grands Lacs** qui s'ajoute aux 10 M€ de contribution annuelle des membres de cet EPTB et aux 30 M€ venant de la taxe GeMAPI. La redevance pour soutien d'étiage est fixée **en fonction des consommations** attendues par les principaux **redevables** et les contributeurs significatifs que sont les **producteurs d'eau potable**, avec qui un travail collectif est mené.

« La redevance pour soutien d'étiage est fixée en fonction des consommations attendues par les principaux redevables et les contributeurs significatifs que sont les producteurs d'eau potable. »

Notre premier contributeur majeur est **Veolia** (au travers du **SEDIF**) qui a prélevé 122 Mm³ et versé une redevance de 2,46 M€ (plus de **25 % du total** de la redevance). Le deuxième contributeur majeur est la **centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine** qui verse **14 % du montant total**. La **régie Eau de Paris** verse également environ **14 % du total**. La centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine aurait été mise à l'arrêt pendant les trois mois de sécheresse de 2022 sans le soutien d'étiage de l'EPTB. La vertu de la redevance pour service rendu, c'est que le **redevable sait à l'avance ce qu'il va prélever** et, par conséquent, **ce qu'il devra payer en année N+1**. C'est **sécurisant** pour lui. La limite de l'exercice est un manque de dynamisme pour l'EPTB vis-à-vis de nouveaux redevables.

« L'autre modèle complémentaire pour les recettes de l'EPTB est la taxe GeMAPI. [...] L'argent capté sur le territoire parisien est ainsi affecté au territoire de l'amont. Nous sommes sur la solidarité amont-aval. »

L'autre modèle complémentaire pour les recettes de l'EPTB est la **taxe GeMAPI**, ce que le président de Patrick OLLIER appelle « **solidarité territoriale** ». Sous son impulsion, cette taxe a été multipliée par 10 : elle est **passée de 0,04 € à 4 € par an et par habitant**. Nous sommes dans un renversement total. Les contributeurs historiques sont Paris et les départements de la proche couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne), ce qui pouvait laisser penser que nous étions sur un problème parisien. Mais, la semaine dernière a été signée une convention avec le Nogentais. **L'argent capté sur le territoire parisien est ainsi affecté au territoire de l'amont**. Nous sommes sur la **solidarité amont-aval** que l'EPTB et son président développent de manière

très importante avec **210 projets d'expansion des crues** sur des zones situées hors du périmètre parisien, dont **77 ont déjà été labellisés**.

Le **projet de La Bassée**, dimensionné et dimensionnant pour le territoire, consistera à aménager sur un **premier casier pilote** des espaces endigués, **d'anciennes zones humides** capables de retenir l'excès d'eau de la Seine en cas de crues. À l'issue de ce casier pilote, nous pourrions **étendre l'expérimentation** à des zones situées dans la proximité immédiate. Ce projet requiert des **financements très importants** qui dépassent la capacité de nos propres territoires. Le coût du projet de La Bassée s'élève à 500 M€. Grâce à la mobilisation et à l'action forte de Patrick OLLIER, nous avons désormais la **capacité d'apporter 60 % des contributions** des membres. En France, nous sommes un peu frileux dès qu'il s'agit d'aller à la **recherche de financements européens**. L'échelle dont il est question serait tout à fait légitime pour l'action européenne. Nous pouvons **anticiper la montée en puissance de la métropole du Grand Paris** par rapport aux acteurs historiques et, du Grand Est à l'agglomération de Troyes, il y a les **partenariats avec les territoires désireux d'entrer dans l'EPTB** ou qui y sont déjà intégrés. Ces « géomapiens » et d'autres acteurs peuvent nous aider au niveau du périmètre géométrique et **faire levier dans la recherche de financements** au-delà du simple territoire considéré.

La question de **conventionner avec le monde agricole** s'est posée dans le cadre du projet de La Bassée, mais surtout sur le **soutien d'étiage pour l'irrigation**. Un comité qui se réunit chaque année permet de travailler en **lien direct permanent** avec les agriculteurs. Dans le cadre de ce projet, le président OLLIER s'est engagé à mettre en place un **système d'indemnisations** en cas de **récoltes inondées**.

« Quant à l'acceptabilité sociale auprès des usagers, cela nécessite un travail de pédagogie pour expliquer par le risque la nécessité de le contrer. »

Quant à **l'acceptabilité sociale** auprès des usagers, cela nécessite un **travail de pédagogie** pour **expliquer par le risque la nécessité de le contrer**. Le passage de 0,04 € à 4 € est presque indolore s'il se fait de manière progressive. Si nous n'arrivons pas à trouver d'autres financements, il faudra sans doute continuer à **ajuster en partie la taxe GeMAPI**, en essayant de lever cette difficulté d'acceptabilité. C'est aussi une bonne façon **d'engager un débat** avec certains acteurs et partenaires qui prennent la mesure de ces enjeux, notamment les **transporteurs** ou les **assureurs**, car nous aurons besoin d'aller **chercher des aides exceptionnelles** dans les situations de crise ou lors de phénomènes exceptionnels.

Alain RICHARD,
Conseiller d'Etat, ancien sénateur du Val d'Oise,
rapporteur pour la Commission de l'Economie Verte
de la note (2022) « Pour élargir à la biodiversité la
fiscalité des Agences de l'eau. »



« Les agences représentent 10 % du volume total d'activités du secteur de l'eau et surtout 25 % des investissements. L'enjeu est de faire en sorte de maintenir la proportion de ce que les agences de l'eau peuvent apporter pour impulser ou lancer des projets. »

Au moment de la rédaction de notre rapport, nous assistions alors à un **nouvel équilibre entre le petit cycle et le grand cycle de l'eau**. Nous parlons ici du financement des **agences de l'eau, financeurs d'investissement** avec un **effet multiplicateur**. L'étude formidable de Maria SALVETTI montre que les agences représentent **10 % du volume total d'activités** du secteur de l'eau et surtout **25 % des investissements**. L'enjeu est de faire en sorte de **maintenir la proportion** de ce que les agences de l'eau peuvent apporter pour **impulser ou lancer des projets**. Par contre, l'étude du CFE s'appuie sur des moyennes portant sur la période 2012-2020. Nous avons un **retard** à rattraper sur le plan de la **connaissance des chiffres**. Si vous cherchez en ligne l'évolution du prix moyen de l'eau, les chiffres indiqués sont très anciens alors que le prix payé par les usagers en 2023 est connu de toutes les comptabilités publiques.

Dans l'étude que nous avons faite, l'objectif était de mener des concertations sur les **enjeux financiers** dans le domaine de **l'économie verte**. Notre proposition se basait sur des **besoins complémentaires d'investissement** estimés à **200 ou 300 M€ annuels, voire 400 M€**. Pour avoir œuvré dans le domaine des finances publiques, j'ai constaté toute la difficulté à inventer un nouvel impôt. « **Un vieil impôt est un bon impôt** » car on sait comment il fonctionne.

« La taxe d'aménagement [...] finance les communes et intercommunalités pour couvrir les charges d'investissement des nouvelles constructions, [...] et les départements [...]. Elle rapporte presque 1 Md€ chaque année. Il s'agirait d'ajouter une couche supplémentaire [...] pour apporter un complément de financement. »

Trouver une **nouvelle matière taxable** est très **compliqué** car un nouvel impôt est difficile à chiffrer et doit être rodé, sans compter qu'il risque d'en

faire disparaître un autre. La **taxe d'aménagement** instaurée en 2010 a globalement bien marché sans avoir eu besoin de modifications. Cette taxe, dont le calcul se base sur le **prix du mètre carré construit ou aménagé, finance** en grande partie les **communes et intercommunalités** pour couvrir les charges d'investissement des nouvelles constructions. Elle finance aussi les **départements** qui ont la **compétence des espaces naturels sensibles**. La taxe d'aménagement rapporte presque **1 Md€** chaque année réparti entre ses différents bénéficiaires. Ici, il s'agirait **d'ajouter une couche supplémentaire**, collectée par l'État et ventilée entre les agences pour apporter un **complément de financement**. Le fait de passer par l'État permettrait un **équilibre** ou une **péréquation** par rapport à ce que chaque territoire contributif a apporté.

La **taxe GeMAPI** créée en 2015 est un exemple de **diversification des financements**. J'aurais aimé que l'on approfondisse la réflexion, mais le vote d'un groupe au Sénat a été conditionné à l'apparition de cette compétence, qui était indéniablement **d'intérêt public**. On n'a rien trouvé de mieux pour la financer que les **impôts locaux** qui ont un caractère à la fois **incitatif sur le plan économique et équitable**. Entre-temps, la taxe d'habitation a disparu. Il en résulte que ce financement est **assis uniquement sur des valeurs foncières** estimées sur une **base de 1970**. J'ai plaidé des années durant pour obtenir **l'actualisation des bases imposables de l'impôt foncier**, car les feuilles d'impôt n'ont plus de rapport avec les facultés contributives des contribuables. Cette **réforme devrait finir par avoir lieu**, probablement à la **fin de la décennie**. Nous aurons alors une base imposable **en rapport avec une réalité économique**, mais avec l'inconvénient de **peser** uniquement sur les **propriétaires** (taxe foncière) et les **exploitants d'entreprise** (cotisation foncière des entreprises). Ce volet fiscal n'est pas sans tâche.

« La taxe GeMAPI est un exemple de diversification des financements. [...] ce financement est assis uniquement sur des valeurs foncières estimées sur une base de 1970, et pèse sur les propriétaires (taxe foncière) et les exploitants d'entreprise (cotisation foncière des entreprises). »

Je pense qu'il faut **continuer avec le prix de l'eau**, car c'est le plus **visible** et le plus **représentatif de l'utilisation du prélèvement** sur la ressource, avec encore une **marge d'augmentation substantielle**. N'oublions pas que nous sommes dans une **économie soumise à la concurrence**. La compétitivité induite par des charges publiques est aussi un sujet. Je ne préconise pas d'alourdir massivement la facture des agriculteurs, mais il est nécessaire de **mieux identifier les modalités de calcul du prélèvement** par rapport aux facteurs de risque. Il faudrait **équiper tous les forages de compteurs communicants** de façon à ce qu'une institution publique puisse suivre à tout moment l'évolution des prélèvements de ces forages. Ce serait une **étape sur le chemin de la responsabilisation**.

« Il faut continuer avec le prix de l'eau, car c'est le plus visible et le plus représentatif de l'utilisation du prélèvement sur la ressource, avec encore une marge d'augmentation substantielle. »



Nicolas PORTIER,
Enseignant à Sciences Po, Président du Cercle
Pour l'Aménagement du Territoire

Je tiens tout d'abord à **rendre hommage à Yvan CHÉRET**, grande figure en matière d'aménagement du territoire disparu récemment, **et au Sénat** pour leur **rôle central** dans la **loi sur l'eau de 1964**. Yvan CHÉRET s'est émancipé des rigidités administratives et a épousé la **logique de bassins** avec une **redevance en paiement pour service rendu**. Le **petit cycle de l'eau** a été financé dans un moment d'expansion et **d'industrialisation** du pays. Le **modèle de tarification** qu'il a trouvé ne s'appuie pas sur le principe du pollueur-payeur : il est **incitatif** et pousse les industriels à investir sur leurs fonds propres lorsque le **coût marginal** est **plus intéressant** pour eux que s'ils s'appuyaient sur le service public. La **survie du modèle** hétérodoxe et hérétique des **agences** avec toutes les parties prenantes, modèle préfigurateur de l'avenir et du XXI^e siècle, s'est **faite au Sénat** grâce à des **compromis avec les élus locaux** et l'action des maires de France de l'époque. Alors que la loi de 1964 a demandé des mois de discussion, la **GeMAPI** a été **créée par amendement** et **sans étude**

Mon autre objet de mécontentement est la **méconnaissance des usagers concernant leur consommation**. La consommation d'électricité ou de gaz des dernières vingt-quatre heures est instantanément disponible sur le portable de l'utilisateur, mais **personne ne lui propose ce service pour l'eau**. Pour être en mesure de **responsabiliser les ménages** et de leur faire percevoir l'importance de l'enjeu, il faut leur donner **connaissance de leur consommation individuelle** et de la façon de la gérer. Ce n'est pas le cas pour **55 % de la population habitant en logement collectif**. Il est temps de **rattraper notre retard** sur cette question. Et, pour une meilleure compréhension des usagers et leur sensibilisation, il vaut mieux garder une **tarification au m³ d'eau** qui peut évoluer **en fonction des saisons** et qui n'est **pas affectée par la situation des familles ni par le revenu**. Par contre, il faut **généraliser le chèque « eau »** qui permet d'obtenir en fin d'année le remboursement d'une part de sa consommation en fonction de sa situation familiale et de son revenu. Cela peut fonctionner de manière **équitable**. Les **médiateurs sont les élus locaux**, qui fixent le niveau des redevances pour arriver au **prix total de l'eau**. Mais les décisions d'investissement et de charges durables émanent d'une constellation d'organismes, syndicats, ententes... qui n'ont pas le pouvoir fiscal. Je redoute que cela devienne une **épreuve de courage politique**.

d'impact. La GeMAPI est une **taxe sur nos taxes**, c'est une façon habile d'augmenter les impôts. La GeMAPI est donc de la **pseudo-ressource**.

« Plutôt que de vouloir révolutionner tous les financements, il faut au contraire partir de l'existant et le perfectionner. »

Revenons à la situation actuelle qui nécessite de **rester dans le modèle général**. Plutôt que de vouloir révolutionner tous les financements, il faut au contraire **partir de l'existant et le perfectionner**. Nous devons **garder le système des agences**, mais réfléchir à la **façon de le financer** et voir les différences. Les agences sont **à la bonne échelle** du bassin pour aborder le **grand cycle**. Avec Intercommunalités de France sous le contrôle de Régis BANQUET, nous étions favorables à une recette de bassin, et non à une recette micro-locale très difficile à mutualiser, car c'est là que l'on fait **jouer les grandes solidarités** qui sont **fondamentales** sur les **maîtrises d'ouvrage**.

Il faut **revenir aux fondamentaux** : un service public fondé sur le **principe des redevances**. Du fait de la baisse des volumes, nous sommes sur un **nouveau système économique** où il faut financer les **coûts fixes**, ce qui est compliqué car certaines villes perdent de la population. Le mètre cube d'eau ne doit **payer que l'eau**, mais il est possible d'avoir des **contributeurs externes** au service public d'eau sur de grands projets d'investissement. Gardons le système avec des **redevances** et une **part fixe**, et laissons aux élus locaux le **choix d'une tarification** (progressivité, gratuité du premier mètre cube...) dans une forme d'autonomie, de responsabilité et d'adaptation à la diversité locale.

« Gardons le système avec des redevances et une part fixe, et laissons aux élus locaux le choix d'une tarification [...] dans une forme d'autonomie, de responsabilité et d'adaptation à la diversité locale. »

Tout le monde dit qu'il faut **réconcilier le grand cycle** et le **petit cycle** de l'eau, mais je ne comprends pas que l'on puisse **donner la compétence GeMAPI aux intercommunalités** et, en même temps, **bloquer la remontée des compétences « eau » et « assainissement » aux intercommunalités**. Cette capacité de blocage redonnée aux communes doit au moins être **éclairée par des débats** devant les conseils municipaux avec **l'état du patrimoine** et une vision claire sur le montant à prévoir pour **l'entretien des réseaux**. Nul doute que les débats seront alors différents.

Qu'en est-il du **complément des taxes** et de la **fiscalité** du système ? Le Grenelle de l'environnement a créé la **taxe sur les eaux pluviales** pour lutter contre l'imperméabilisation des sols, considérée à **faible rendement** en vue de simplifier la fiscalité, mais c'était **intelligent**. La question des taxes et de la fiscalité locale est fondamentale. Il faut trouver des **systèmes incitatifs** dans l'occupation des sols, systèmes qui seront adossés à la **taxe foncière** de demain comme la GeMAPI et la **taxe des ordures ménagères** qui peut se substituer à la taxe d'habitation.. Nous avons intérêt à **penser l'eau dans un système ouvert** sur les pratiques d'urbanisation et les réflexions sur l'aménagement de l'espace, car rendre sa perméabilité au sol permet de **mieux gérer les inondations**. **Sauvons la taxe foncière** que certains rêvent de supprimer. C'est **l'un des derniers impôts** qui nous reste. Il y a un **enjeu de fiscalité locale à repenser**, avec cette dimension de l'eau et des taxes d'aménagement, ou ce qui pourrait redevenir une **incitation sur l'ambition de la taxe** et donc sur les modèles économiques.

« La question des taxes et de la fiscalité locale est fondamentale. [...] Il y a un enjeu de fiscalité locale à repenser, avec [...] ce qui pourrait redevenir une incitation sur l'ambition de la taxe et donc sur les modèles économiques. »

L'étude très bien réalisée montre tous les **dommages** que l'eau va causer (stress hydrique, retrait-gonflement des argiles...). Nous ne pouvons pas tout financer par le mètre cube. Nous sommes sur **l'assurabilité des biens**, avec trois autres **systèmes de cofinancement** : **national**, le **bassin**, le **service public local**. Il faut un **système en circuit fermé** où les **redevances** perçues auprès des usagers et du service public local par les agences restent dans le circuit du **bassin**. La **solidarité entre bassins** intervient dans une logique **d'assurabilité** des biens et de **taxes nationales**. Les systèmes doivent être **coopératifs** (ville, campagne, amont, aval), avec une **organisation des maîtrises d'ouvrage**, sans être dans l'idée d'une recentralisation. En créant la GeMAPI, l'État a montré qu'il n'avait plus les capacités de maîtrise d'ouvrage. Pour faire face à la **complexité** des projets, cette maîtrise d'ouvrage doit s'appuyer sur une **ingénierie solide**, un **savoir-faire** et des **capacités de financement**. La France des **syndicats mixtes**, c'est la solidarité ville-campagne, dans les sous-bassins versants. Les **CLE** sont souvent la **bonne échelle** avec les SAGE. Le **niveau opérationnel** se situe **plus bas** et s'approche du **bassin de vie**, même s'il y a une réalité topographique. La **structuration de cette maîtrise d'ouvrage opérationnelle** avec des solidarités financières entre la ville et la campagne est la **grande priorité** des prochaines années.

« La structuration de cette maîtrise d'ouvrage opérationnelle avec des solidarités financières entre la ville et la campagne est la grande priorité des prochaines années. »

Enfin, une piste reste à explorer : les **services que rend l'eau** et les **recettes** qu'elle peut générer. Il y a un gisement de recettes et d'économies à travers les **valorisations énergétiques** de l'eau. La **chaleur** produite dans les **stations d'épuration** peut être récupérée dans une logique d'**économie circulaire**.

Ces structures de bassin sont créées avec **plus ou moins de bonne volonté**, d'où une absence durable de volonté dans certaines régions. De la même façon que la loi de 2010 obligeait les communes réfractaires à intégrer un EPCI, nous pourrions être **amenés à légiférer** pour obliger les territoires à se **structurer avec un syndicat mixte** adapté. Le préfet a le pouvoir de le faire d'office.

Alain RICHARD,
Conseiller d'Etat, ancien sénateur du Val d'Oise,
rapporteur pour la Commission de l'Economie Verte de
la note (2022) « Pour élargir à la biodiversité la
fiscalité des Agences de l'eau. »

Il y a une **évolution dans les documents d'urbanisme** qui intègrent maintenant les politiques de l'eau. Je suis partisan d'avoir une **CLE au niveau d'un SCoT**, car elle permettrait de créer **une communauté d'usages** et de **commencer à négocier** au niveau des territoires.

Hervé GILLE,
Sénateur de la Gironde, rapporteur de la mission d'infor-
mation sénatoriale sur la gestion de l'eau, juillet 2023



RÉACTIONS DE LA SALLE



Dans l'exemple de la Gironde et des nappes profondes, il a été envisagé de créer au niveau du SMEGREG une redevance sur le prélèvement d'eau dans le milieu aquatique, dite « infrastructure verte » pour service rendu grâce à une bonne qualité des eaux et des écosystèmes. Nous attendons que le Conseil d'État modifie sa définition d' « infrastructure » pour nous permettre de la mettre en place.

Bernard BARRAQUÉ,
Directeur de recherche CNRS émérite,
membre du CFE

CONCLUSION



Thierry BURLOT,
Président du Comité de bassin Loire-Bretagne,
président du CFE

Conclure cette conférence n'est pas simple. Je remercie, au nom du CFE, tous nos intervenants pour leurs contributions. Nous devons **mettre du cœur, de la volonté**, et surtout **travailler ensemble**. Cela demandera du **courage politique**. Nous sommes dans l'ambiguïté sur ces sujets de l'eau, où la **question territoriale** est primordiale. Malheureusement, il nous reste à convaincre tous les territoires et tous les élus de l'importance de cette question. Cela nécessite un **État fort**, des **territoires engagés** et surtout un **grand projet politique**.

Sur la question du financement, il a été question ce matin de **péréquation**, de **solidarité**, de **l'État**, des **agences de l'eau**, de la capacité à **équilibrer rural-urbain** et **amont-aval**, des territoires, de leur **responsabilité politique** d'une compétence et de la capacité à la porter, car les **choix stratégiques** qui seront faits peuvent engager l'agriculture, l'industrie, le partage, l'urbanisation... Le **droit à l'eau**, c'est le **droit au développement**. Les sécheresses que nous avons subies nous ont fait découvrir la difficulté à faire sans eau. Cette prise de conscience peut entraîner des solidarités entre territoires pour faire en sorte que ceux qui sont riches en eau en produisent pour ceux qui en manquent. Cette solidarité nécessite des **contributions pour service rendu**.

N'est-il pas temps de mettre plus de sens et de **cohérence** dans nos politiques ? La meilleure action est celle qui vient en **prévention**, en **anticipation**. Nous pourrions par exemple rémunérer nos agriculteurs pour qu'ils préservent nos biens communs tout en nourrissant nos territoires, car il ne s'agit pas d'opposer les deux. Nous avons tous dit ce matin qu'il n'y aurait **pas de fiscalité nouvelle** et qu'il faudra travailler sur des **scénarios déjà connus**. Il est temps de mettre du **sens dans nos actions**.

J'ai entendu de belles choses ce matin, comme les notions de **partage** et la **nécessité absolue d'agir**. J'y vois une grande volonté de la part de nos intervenants. Le CFE n'a pas à regretter d'avoir engagé ce travail. Nous **poursuivrons à vos côtés**. Michel ROCARD avait été mandaté pour réformer le système et il en était revenu en nous disant de ne surtout pas y toucher. Il est de **notre responsabilité de tracer l'avenir**. Merci d'avoir participé à cette matinée de travail.

Cette synthèse a été réalisée
sous la responsabilité de
la déléguée générale du CFE :

Florence DAUMAS

Photographies :

Eric NOCHER



Les échanges ont été animés par :

Denis CHEISSOUX
Journaliste à France Inter







Retrouvez les actes sur www.cerclefrancaisdeleau.fr