

## DOSSIER DU PARTICIPANT

# LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'EAU : SON **FINANCEMENT** ET SA **GOUVERNANCE** SONT-ILS ADAPTÉS AUX ENJEUX ACTUELS ?

Mercredi 13 novembre 2024





# SOMMAIRE

<b>PROGRAMME .....</b>	<b>3</b>
<b>PRESENTATION DE CET ENTRETIEN.....</b>	<b>4</b>
<b>OUVERTURE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION DE LA SEANCE DU MATIN : « HISTOIRES D’EAU » .....</b>	<b>5</b>
<b>TABLE RONDE n°1 : « QUEL FINANCEMENT ? » .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION DE LA SEANCE DE L’APRES-MIDI : « ADOPTE TA RIVIERE ».....</b>	<b>9</b>
<b>TABLE RONDE n°2 : « QUELLE GOUVERNANCE ? » .....</b>	<b>9</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>12</b>
<b>ELEMENTS DE REFLEXION sur le financement de la politique publique de l'eau .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Un financement « mal connu dans sa globalité » (Cour des comptes, 2023) .....</b>	<b>13</b>
a) Un coût estimé entre 15,7 Md€ et 26,4 Md€ par an, en l'absence de données exhaustives .....	13
b) Un financement censé reposer sur deux principes fondamentaux : « l'eau paye l'eau » et « pollueur payeur » .....	13
c) Les recettes moyennes annuelles des services publics d'eau potable et d'assainissement (SPEA) s'élèvent à 16,49 Md€ toutes taxes comprises (Ministère de la transition écologique, 2020) .....	15
d) Du côté de l'Etat, le financement de la politique publique de l'eau repose essentiellement sur les redevances des agences de l'eau .....	16
<b>2. Un financement des investissements jugé insuffisant pour faire face aux enjeux de la gestion de l'eau en période de changement climatique .....</b>	<b>17</b>
<b>3. Une tarification perçue comme insuffisamment incitative au regard du défi de la sobriété des usages de l'eau.....</b>	<b>19</b>
a) Une tarification à mieux articuler autour du principe « pollueur-payeur » .....	19
b) Vers une généralisation de la tarification progressive et différenciée ? .....	21
<b>ELEMENTS DE REFLEXION sur la gouvernance de la politique publique de l'eau.....</b>	<b>23</b>
<b>1. La gouvernance actuelle de l'eau, « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau » (Cour des comptes, Rapport public annuel 2023).....</b>	<b>23</b>
a).L'Etat fixe les règles et assure la police de l'eau mais ne « parle pas d'une seule voix » .....	23
b). Un rôle sans cesse accru pour les collectivités territoriales » (Conseil d'Etat, Rapport public 2010) mais un éclatement de compétences .....	25
<b>2. La nécessité de clarifier l'organisation et les responsabilités et de renforcer la planification en matière d'eau .....</b>	<b>26</b>
a). Donner un cap à la politique nationale de l'eau et conforter l'État dans ses fonctions régaliennes .....	26
b). Renforcer la structuration par bassin et sous-bassin .....	29
c). Faciliter l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques de l'eau .....	30

## PROGRAMME

Cette édition 2024 du cycle des Entretiens de « droit public économique » du Conseil d'État, est co-organisée par la section des finances, la section des travaux publics et la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État.

### 9h30 – Séance d'ouverture

**Didier-Roland Tabuteau**, vice-président du Conseil d'État

### 9h50 – Introduction de la séance du matin : « Histoires d'eau »

**Etienne Klein**, physicien, directeur de recherches au CEA, professeur à CentraleSupélec

### 10h15 – Table ronde n° 1 : « Quel financement ? »

Elle sera consacrée à la problématique du financement de l'eau et de sa politique, notamment de sa fiscalité : aujourd'hui, les principes traditionnels faisant reposer le coût sur le consommateur final de l'eau, ou selon lequel « l'eau paye l'eau », sont de plus en plus remis en cause mais sans que se construisent de véritables alternatives à ce stade.

**Animateur : Philippe Josse**, président de la section des finances du Conseil d'État

**Intervenants :**

- **Jean Launay**, président du comité national de l'eau depuis 2012, député du Lot de 1998 à 2017 et maire de Bretenoux (Lot) de 1989 à 2014
- **Inès-Claire Mercereau**, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes
- **Marie-Laure Métayer**, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique
- **Nicolas Murlon**, directeur général de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

### 12h15 – Déjeuner libre

### 14h20 – Introduction de la séance de l'après-midi : « Adopte ta rivière »

**Erik Orsenna**, écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur

### 14h45 – Table ronde n° 2 : « Quelle gouvernance ? »

Elle examinera la problématique de la gouvernance des structures de gestion de l'eau, leur pertinence et leur adaptation aux enjeux d'aujourd'hui ainsi que leur fonctionnement démocratique.

**Animateur : Edmond Honorat**, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

**Intervenants :**

- **Aurélie Colas**, déléguée générale de la Fédération des Entreprises de l'Eau
- **Martin Gutton**, délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture - ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture
- **Delphine Hedary**, conseillère d'État
- **Danielle Mametz**, vice-présidente de la régie Noréade, vice-présidente de France eau publique et maire de Boëseghem (Nord)
- **Rémy Pointereau**, sénateur du Cher, président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau

### 16h45 – Conclusion

**Laurence Boisson de Chazournes**, professeure au Collège de France (2022-2023), Professeure des universités

## PRESENTATION DE CET ENTRETIEN

### « La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ? »

---

Ainsi que le relevait le Conseil d'Etat, dans son rapport public 2010, *L'eau et son droit*, « l'eau pose partout, selon les moments ou les saisons, deux problèmes distincts mais liés entre lesquels il faut jongler en permanence, celui de sa quantité qui peut osciller entre le trop (inondation) et le trop peu (sécheresse) et celui de sa qualité, ces problèmes se posant à deux niveaux distincts, le global et le local, et selon deux logiques à différencier, la gestion de la ressource et celle du milieu ».

La gestion, tant quantitative que qualitative, de l'eau relève de l'activité des collectivités publiques dans la plupart des Etats du monde et depuis les civilisations les plus anciennes (Mésopotamie, Egypte, Chine, etc.).

La période actuelle est marquée par des préoccupations croissantes tenant à la disponibilité quantitative de la ressource en eau, mais également à sa qualité. Sur le plan international, l'eau est la cause de tensions voire de conflits entre les Etats ou en leur sein. Au niveau de l'Union européenne et en France, l'eau fait régulièrement l'objet de débats d'actualité, souvent très vifs, portant aussi bien sur le manque d'eau que les inondations, la pollution par les nitrates ou les polluants éternels ou encore sur son coût et son financement.

L'importance et la rareté de cette ressource conduisent à une responsabilité accrue des pouvoirs publics. Toutefois, cette responsabilité ne peut être pleinement et efficacement assumée que si les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau, comme l'organisation et le fonctionnement de la gouvernance de la politique de l'eau mais aussi son financement, font l'objet d'un débat entre tous les acteurs concernés, aussi nombreux soient-ils.

Ces entretiens sont l'occasion de réinterroger le financement et la gouvernance de l'eau, au regard de la place centrale que cette dernière occupe dans les enjeux de transition écologique en tant que ressource essentielle devenue rare.

## OUVERTURE

### Didier-Roland Tabuteau **Vice-président du Conseil d'État**



© JB Eyguesier/Conseil d'État

Didier-Roland Tabuteau obtient son diplôme de l'École polytechnique en 1981. Ancien élève de l'ENA, il est issu de la promotion « Louise Michel » (1984) et choisit, à la sortie de l'école, d'intégrer le Conseil d'État.

Au sein de l'institution, il travaille tout d'abord à la section du contentieux (1984 – 1988) et à la section de l'intérieur (1987 – 1988). En 1988, il quitte pour la première fois l'institution afin de devenir directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de revenir au Conseil d'État comme rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991 – 1992).

Poursuivant une nouvelle fois sa carrière en dehors de l'institution, il devient directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action humanitaire en 1992 pour une durée d'un an, avant d'être nommé directeur général de l'Agence du médicament jusqu'en 1997. Il occupe par la suite et pendant trois ans le poste de directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité. En 2000, il est conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la préparation de la loi sur le droit des malades avant de devenir directeur du cabinet du ministre délégué à la santé (2001-2002).

En 2003, il est nommé directeur général de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité ». En parallèle, il obtient, en 2007, son doctorat en droit puis une habilitation à diriger des recherches. Il enseigne alors à l'Institut d'études politiques de Paris et est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes.

Il réintègre le Conseil d'État en 2011, d'abord à la section du contentieux puis à la section sociale. En 2017, il est nommé président adjoint de la section sociale, puis président de la section sociale l'année suivante.

Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

## INTRODUCTION DE LA SEANCE DU MATIN : « HISTOIRES D'EAU »

### Etienne Klein



### **Physicien, directeur de recherches au CEA, professeur à CentraleSupélec**

Etienne Klein est physicien et philosophe des sciences, membre de l'Académie des Technologies. Il dirige Laboratoire de Recherche sur les Sciences de la Matière du CEA dont les travaux portent sur la philosophie de la physique et l'éthique appliquée. Il enseigne la philosophie des sciences à l'École CentraleSupélec et intervient toutes les semaines sur France-Culture dans l'émission La conversation scientifique.

La question du temps occupe une place privilégiée parmi les multiples sujets à la croisée de la physique et de la philosophie auxquels il s'intéresse. Il lui a consacré de nombreux essais dont *Le temps existe-t-il ?* (Pommier, 2002), *Les tactiques de Chronos* (Flammarion, 2003), *Le facteur Temps ne sonne jamais deux fois* (Flammarion, 2007), *Le Temps* (Bayard Adulte, 2019), et a récemment publié *L'éternité béante* (Futuropolis, 2024)

## TABLE RONDE n° 1 : « QUEL FINANCEMENT ? »

Eu égard à la remise en cause de plus en plus forte du principe selon lequel « l'eau paye l'eau », cette table ronde interrogera les principes et les caractéristiques du financement de la politique publique de l'eau, en abordant notamment les enjeux de sa fiscalité. Comme le relevait le rapport du Conseil d'Etat consacré au droit et à la gestion de l'eau en 2010, « deux questions essentielles se posent au sujet du financement de ce service : celle du financement des investissements et celle de sa tarification », en particulier pour faire face aux défis du changement climatique et de la sobriété des usages de l'eau.

Le financement des investissements s'attache traditionnellement au « petit » cycle de l'eau, (captage, traitement, distribution et assainissement) mais le « grand » cycle de l'eau, c'est-à-dire son cycle naturel, appelle, lui aussi, des financements croissants. Il s'agit de trouver le juste équilibre entre la fiscalité affectée aux agences de l'eau, les subventions directes et la capacité des acteurs locaux à emprunter pour financer leurs investissements. Plusieurs questions se posent, parmi lesquelles : comment poursuivre le renforcement des moyens des agences de l'eau ? Faut-il séparer le financement de l'eau du financement de la biodiversité par la création d'une nouvelle redevance ? Y'a-t-il lieu de créer une loi de financement pluriannuelle de l'eau ?

En ce qui concerne la tarification de l'eau, un consensus semble se dessiner pour la rendre plus incitative, afin de faire évoluer les comportements pour atteindre une plus grande sobriété, dans le prolongement du plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau présenté au printemps 2023. L'accentuation du principe « pollueur-payeur » ou encore la tarification progressive et différenciée de l'eau apparaissent ainsi comme des axes possibles de réforme. Encore faut-il identifier les leviers sur lesquels agir pour renforcer l'application du principe « pollueur-payeur » ou encore mettre en place une tarification progressive de l'eau selon les quantités consommées.

**ANIMATEUR :**  
**Philippe Josse**



© JB Eyguesier/Conseil d'État

### **Président de la section des finances du Conseil d'État**

Philippe Josse, conseiller d'État, est depuis le 14 février 2024, président de la section des finances. Il était depuis 2018 président adjoint de cette même section. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, titulaire d'une maîtrise en droit des affaires et d'un DEA de droit public, ancien élève de l'École nationale d'administration – promotion « Victor Schœlcher ». Il débute sa carrière en tant qu'administrateur des services du Sénat (1984-1993). En 1996, il rejoint la direction du budget en tant qu'adjoint au chef du bureau puis chargé du bureau « défense » avant d'occuper les fonctions de secrétaire général du syndicat des transports d'Ile-de-France (2000-2002). Nommé en 2002 conseiller puis directeur adjoint du cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et conseiller technique au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, il devient, en 2004, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Cette même année, il est nommé directeur du cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État et directeur adjoint du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. De 2006 à 2011, il exerce les fonctions de directeur du budget, avant de rejoindre le Conseil d'État, à la section du contentieux puis à la section des travaux publics.

### Jean Launay



### Président du comité national de l'eau depuis 2012, député du Lot de 1998 à 2017 et maire de Bretenoux (Lot) de 1989 à 2014

Licencié en Sciences Économiques (1974), comptable public de 1976 à 1998, Jean Launay a aussi eu un parcours d'élu local (Maire de Bretenoux dans le Lot de 1989 à 2014 ; Trésorier Général de l'Association des Maires de France de 2008 à 2014) et d'élu national comme député du Lot de 1998 à 2017.

Membre des instances de l'Agence de l'eau Adour-Garonne depuis plus de vingt ans.

Ancien Président du Partenariat français pour l'eau (PFE)

Vice-Président de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire à l'Assemblée nationale (Juillet 2002 - Juin 2007)

Jean Launay préside le Comité National de l'Eau (CNE) depuis 2012 et a participé à tous les processus lancés par le gouvernement et consacrés à l'eau, Assises de l'eau, Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, chantier eau de la planification écologique.

Auditeur du CHEDE (Cycle des Hautes Études pour le Développement Economique) en 2003/2004 et de l'IHEDN (Institut des Hautes Études de Défense Nationale) en 2012/2013, Jean Launay est chevalier de la Légion d'Honneur (2018).

#### Ouvrages et publications :

Il a publié en juillet 2017 en collaboration avec David Colon un ouvrage intitulé « L'eau potable en France, entre facture et fractures » Ed. Nuvis.

### Inès-Claire Mercereau



### Présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes

Inès MERCEREAU a commencé en 1983 sa carrière à la Cour des comptes et a rejoint en 1987 la direction du Trésor au Ministère de l'Économie et des Finances, où elle a notamment été conseiller économique du directeur du Trésor et secrétaire général du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

Elle s'est ensuite orientée vers les activités de fusions-acquisitions dans le secteur financier (gérant de la banque Arjil & Cie 1995-1997, directeur associé à la Société Générale 1997-2001, et directeur de la stratégie du groupe Société Générale 2003-2007).

Elle a également développé des compétences en assurances (PDG de Sogessur 2001-2003, administrateur de Sogecap, d'Axa France Vie et Axa France IARD 2012-2013), en services financiers spécialisés (Directeur délégué du pôle SFS et Assurances de la Société Générale 2007-2010, PDG de SG Consumer Finance, administrateur de la Banque Postale Financement), et en banque directe et numérique (PDG de Boursorama 2010-2013).

De retour à la Cour des comptes en 2013, elle devient responsable du secteur « Banque, assurances et autorités de régulation du secteur financier » (2019-2022), puis présidente de la section « Pouvoirs publics constitutionnels et services de renseignement ». Elle est nommée Présidente de la deuxième chambre (Transports, Environnement Agriculture Mer et Forêts, Énergie) de la Cour des comptes en 2024.

Diplômée de l'IEP de Paris (1980), ENA (Promotion Solidarité 1983), Paris-IV Sorbonne (Lettres-Anglais), chevalier de la Légion d'honneur, membre de la commission des participations et des transferts (2013-2019), membre du conseil d'administration et présidente du comité d'audit et finances de l'Institut Pasteur (2016-2024), membre du conseil d'orientation et de surveillance et du comité d'audit du Crédit Municipal de Paris (2016-2024), membre de la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des transports (2023).

**Marie-Laure  
Métayer**



**Adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité – ministère de la transition écologique**

Adjointe à la Directrice de l'eau et de la biodiversité au sein du Ministère de de la Transition Ecologique, de l'Energie, du Climat et de la Prévention des Risques (MTEECPR), Marie-Laure Métayer est diplômée de l'Ecole nationale des Services vétérinaires et Inspectrice Générale de la santé Publique vétérinaire.

Après différents postes au sein du ministère de l'Agriculture (Sécurité alimentaire, santé et protection animales, attachée agricole à l'ambassade de France en Espagne), elle rejoint en 2006 le Ministère de l'Ecologie comme cheffe du service Nature, Aménagement et Paysages à la DIREN / DREAL Lorraine où elle pilote, anime et coordonne les dossiers relevant de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, de la biodiversité, des paysages et des sites classés, de la lutte contre le bruit et de l'écologie urbaine, du suivi de la qualité de l'air et de la préservation des ressources minérales. Retournant au Ministère en charge de l'Agriculture entre 2011 et 2017, en tant que cheffe de bureau de gestion des personnels de catégorie A et des agents contractuels puis comme Adjointe au sous-directeur de la santé et protection animales, elle devient Sous-Directrice santé-environnement, produits chimiques et agriculture et Adjointe au chef de service à la Direction Générale de la Prévention des Risques en 2017. Pilotant notamment l'élaboration du 4ème plan national santé-environnement, elle développe une connaissance de ces sujets lui permettant de devenir Adjointe DEB à compter de 2020.

A ce titre, elle s'investit particulièrement sur les problématiques relevant de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques ainsi que des sujets liés à la qualité de l'eau, à leur financement ou à leur gouvernance. Le plan eau initié en 2023 par le Président de la république donne un élan et une visibilité à cette politique publique, particulièrement impactée par le changement climatique. Enjeu majeur des années à venir, la thématique de l'eau est au cœur des compétences développées par ML. Métayer au sein de son parcours professionnel.

**Nicolas Mourlon**



**Directeur général de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Nicolas Mourlon a débuté sa carrière à la direction régionale de l'agriculture et de la forêt d'Ile-de-France puis à la direction régionale de l'environnement de Bourgogne, en tant que chef du service de l'eau et des milieux aquatiques. De 2002 à 2007, ses missions l'ont conduit à mettre en œuvre les dispositions de la directive cadre sur l'eau dans une région partagée entre 3 grands bassins versants.

De 2011 à 2014, auprès du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, il était chargé de piloter l'élaboration des textes d'application des lois relatives au Grenelle de l'environnement, puis il a contribué à l'élaboration des lois de mobilisation du foncier public et ALUR. Conseiller modernisation du droit de l'environnement et conseiller social de la ministre de la transition écologique de 2014 à 2017, il a suivi la mise en œuvre de l'autorisation environnementale unique ainsi que la refonte de la participation du public aux décisions dans le domaine de l'environnement. Avant d'être nommé directeur général de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse en février 2024, il a dirigé l'institut de formation de l'environnement (IFORE) puis la direction département des territoires du Val-d'Oise.

## INTRODUCTION DE LA SEANCE DE L'APRES-MIDI : « ADOPTE TA RIVIERE »

**Erik Orsenna**



©Académie française

**Ecrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur**

Après avoir enseigné l'économie du développement et des matières, il rejoint, en 1981, le cabinet du ministre de la coopération. En 1983, il devient conseiller culturel du président François Mitterrand puis conseiller du ministre des affaires étrangères. Suivent vingt années au Conseil d'État. Depuis 2010, il accompagne des entreprises dans leur développement durable et notamment la transition énergétique.

Parallèlement, il est l'auteur d'une soixantaine d'ouvrages : contes, romans, reportages sur la mondialisation et biographies (La Fontaine, Pasteur, Beethoven).

Prix Goncourt 1988, Grand prix de la Société de Géographie 2021, il est membre de l'Académie française depuis 1998.

## TABLE RONDE n° 2 : « QUELLE GOUVERNANCE ? »

Ainsi que le relevait le Conseil d'Etat dans le Rapport public 2010, L'eau et son droit, « La France s'est dotée d'un modèle original de gestion de l'eau. La fourniture du service y repose sur une complémentarité voulue entre les rôles de l'État et des collectivités territoriales et sur une multitude d'administrations et d'institutions (...). Une grande question n'a pas cessé de prédominer à ce sujet, celle de savoir où placer le curseur entre centralisation et décentralisation. Depuis les lois de décentralisation (...), le poids des collectivités territoriales a été constamment renforcé, en particulier celui des communes en matière d'eau et d'assainissement ».

Pour autant, la gouvernance reste éclatée entre de nombreux acteurs, y compris au sein de l'Etat et de ses opérateurs. Les vagues successives de décentralisation, tout comme les réformes sectorielles touchant à la problématique de l'eau, n'ont pas abouti à une simplification, bien au contraire.

Les enjeux actuels de la politique de l'eau, notamment la nécessité de préservation de la ressource, dans le contexte de sa raréfaction, tout comme les problématiques sanitaires, économiques ou environnementales nécessitent de réinterroger le modèle de gouvernance. Au-delà de l'arbitrage entre (re)centralisation et (nouvel acte de) décentralisation, la question se pose de l'avenir du rôle de l'Etat : si son intervention n'a pas vocation à s'accroître en matière de gestion, c'est davantage dans sa mission de stratège et d'autorité régaliennne qu'il est amené à se repositionner. Est également attendue une clarification de l'intervention des acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des instances déconcentrées organisées à l'échelle de bassins. Dans ce nouveau cadre, la planification en matière d'eau doit également être réexaminée.

**ANIMATEUR :**  
**Edmond Honorat**



© JB Eyguesier/Conseil d'État

**Président de la section des travaux publics du Conseil d'État**

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État, où il a précédemment exercé les fonctions de président adjoint, Edmond Honorat a intégré le Conseil d'État comme auditeur en 1985, à la sortie de l'École nationale d'administration. Il a exercé des fonctions variées au sein du Conseil d'État, notamment comme responsable du centre de documentation, commissaire du Gouvernement (1998-2000), président de la 2<sup>e</sup> sous-section (2003-2012) et président adjoint de la section du contentieux (2012-2019). Il a également été référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes entre 1991 et 1997 auprès du juge Fernand Grévisse. Ancien membre du Conseil de la concurrence, il est également membre de la commission des requêtes de la Cour de justice de la République et président de la commission consultative des trésors nationaux.

**Aurélié Colas**



**Déléguée générale de la Fédération des Entreprises de l'Eau**

Diplômée de l'Institut d'Etudes politiques de Paris et d'un Master 2 de Sciences politiques de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Aurélié Colas a débuté son parcours à l'Assemblée nationale (conseillère pour la commission des finances, puis pour la commission des lois de 2002 à 2007), en cabinet ministériel (au porte-parolat du gouvernement de 2007 à 2008) et en collectivité locale (de 2008 à 2012). De 2014 à 2021, elle a été directrice de cabinet du Maire de Saint-Maur, Vice-Président de la Métropole du Grand Paris en charge de la Gestion des eaux et milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Habitée à piloter des projets à forte dimension partenariale, au carrefour d'enjeux publics et privés, Aurélié Colas était Directrice de clientèle au sein du cabinet de conseil Elabe, avant de rejoindre la Fédération des Entreprises de l'Eau en qualité de Déléguée générale, fonction qu'elle occupe depuis mars 2023.

**Martin Gutton**



**Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture - ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture**

Martin Gutton est ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. Ingénieur agronome (AgroParisTech), il s'est spécialisé à l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF). Martin Gutton a occupé, au début de sa carrière, plusieurs postes au sein de l'administration départementale du ministère de l'agriculture dans les domaines de l'environnement et de l'économie agricole en Picardie et en Bretagne (1989 à 1997). Il s'est ensuite dirigé vers les postes de chargé de mission puis de secrétaire général pour les affaires régionales dans les préfectures de Bretagne et de Basse-Normandie (1997 à 2004). Ses fonctions régionales l'ont amené à coordonner des projets multisectoriels. Il s'est passionné pour les questions interministérielles. Après un passage en cabinets ministériels (Aménagement du territoire et Ecologie), Martin Gutton a dirigé de 2005 à 2015 les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de Poitou-Charentes puis de Bretagne. La thématique de l'eau, tant sur le volet qualitatif que quantitatif, était une priorité de son action. A partir de 2015, en tant que directeur général (sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement) de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, il a porté la politique gouvernementale de protection et de gestion durable des ressources en eau, dans un contexte de changement climatique marqué, sur un territoire étendu (28% du territoire hexagonal). En juillet 2024, Martin Gutton a été nommé délégué interministériel à la gestion de l'eau en agriculture, un rôle stratégique qui l'implique dans la mise en œuvre des conclusions du Varenne de l'eau et du Plan eau, visant à adapter l'agriculture aux défis climatiques. Ce poste, placé au carrefour des politiques agricoles et environnementales, est rattaché aux 2 ministres en charge de ces questions

### **Delphine Hedary**



© JB Eyguesier/Conseil d'État

### **Conseillère d'État**

Delphine Hedary est membre du Conseil d'Etat, où elle a exercé des fonctions juridictionnelles dans plusieurs chambres, notamment comme rapporteur public, et des fonctions consultatives, à la section sociale puis à la section des travaux publics où elle est rapporteur depuis 2019.

En dehors de cette institution, elle a été responsable de la préparation de la Charte de l'environnement (2002 – 2003), a présidé les états généraux de la modernisation du droit de l'environnement (2013-2014), ainsi que le groupe de juristes chargé de transcrire en projet de normes les propositions de la convention citoyenne pour le climat (2019-2021). Elle participe aux comités scientifiques de deux revues sur les sujets relatifs à l'environnement et au développement durable.

Elle a par ailleurs exercé des fonctions dans le corps préfectoral en tant que secrétaire générale de deux préfetures (2003 à 2007). Elle a dirigé les services de Sorbonne université au moment de la fusion des universités Paris IV et Paris VI (2017-2019) et a participé à l'administration provisoire de l'université Paris I (2020).

Elle a exercé des missions de conseil juridique pour plusieurs institutions publiques, en dernier lieu pour aider des collectivités d'outre-mer dans l'élaboration de leur schéma d'aménagement régional.

### **Danielle Mametz**



### **Vice-présidente de la régie Noréade, vice-présidente de France eau publique et maire de Boëseghem (Nord)**

Danielle Mametz est élue depuis 2000 et Maire de Boëseghem, commune rurale du Nord depuis 2001. Dès son premier mandat, les politiques d'aménagement durable du territoire tant d'un point de vue stratégique qu'opérationnel sont placées au cœur de son engagement politique.

Investie en 2008, dans l'élaboration du premier SCOT de Flandre Intérieure, elle en porte depuis 2012, en tant que Présidente du Syndicat Mixte Flandre et Lys (SMFL), son évaluation, sa révision et maintenant son adaptation à la loi Climat Résilience. D. Mametz assure également la mise en œuvre de la Zéro Artificialisation Nette pour un territoire rural et péri urbain de 58 communes et près de 150 000 habitants. Le SMFL a également pour compétences le Guichet Unique de l'Habitat et un programme d'accompagnement dans la rénovation énergétique des logements.

D. Mametz est depuis 2008 vice-présidente du SIDEN-SIAN, syndicat mixte interdépartemental qui exerce en régie les compétences Eau et Assainissement pour 750 communes représentant un million d'habitants dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de L'Aisne.

Depuis 2011 elle siège au conseil d'administration de la Fédération Nationale de Collectivités Concédantes et en Régies. En 2020 elle est élue vice-présidente de cette fédération qui regroupe environ 850 collectivités engagées pour des services publics locaux en réseau performants et durables.

Depuis 2012, Danielle Mametz est vice -présidente du réseau France Eau Publique réunissant les acteurs publics de l'eau et de l'assainissement qui partagent les valeurs communes de la gestion publique de l'eau.

Depuis 2011, elle siège en tant que représentante de la FNCCR et de FEP au Comité National de l'Eau où elle participe aux ateliers des assises de l'eau en 2018 et 2019. En 2022, elle pilote le groupe de travail sobriété et partage de la ressource en eau en vue de la préparation du Plan Eau.

Dans ces différentes instances elle défend le point de vue considérant que « l'eau, bien commun essentiel à la vie, doit être au cœur des politiques d'aménagement pour une meilleure résilience et adaptation au dérèglement climatique ».

**Rémy Pointereau****Sénateur du Cher, président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau**

M. Rémy Pointereau, sénateur du Cher (18) depuis 2005, a exercé des fonctions locales, notamment comme président du Conseil général du Cher, maire de Lazenay, président de Communauté de communes et conseiller régional. Dès son entrée au Sénat, il intègre la commission des Affaires économiques, avant de rejoindre celle de l'Aménagement du territoire et du Développement durable. Il s'y consacre en particulier aux enjeux du développement rural, en soutenant des dispositifs tels que le zonage "Zones de revitalisation rurale". Ses contributions portent également sur des thématiques cruciales comme les transports, la mobilité et la gestion de l'eau, notamment à travers des rapports sur la loi GEMAPI et, plus récemment, un rapport intitulé "Pour une politique de l'eau ambitieuse, responsable et durable."

En plus de ses mandats, Rémy Pointereau représente le Sénat au sein de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, où il œuvre pour une gestion durable des ressources hydriques, en tenant compte des spécificités des territoires, des enjeux écologiques, mais aussi de la gestion de l'accès à l'eau pour le monde agricole. Parallèlement, en tant que vice-président de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et membre du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Rémy Pointereau s'emploie activement à simplifier les normes applicables aux collectivités locales. Son travail pour revitaliser les centres-villes et les bourgs, une priorité pour les territoires ruraux, a également contribué de manière significative à la loi ELAN de 2018, un texte essentiel pour la réhabilitation et la dynamisation de ces espaces clés.

**CONCLUSION****Laurence Boisson de Chazournes****Professeure au Collège de France (2022-2023),  
Professeure des universités**

Professeure de droit international et droit des organisations internationales, elle enseigne à Genève et dans d'autres universités en Europe, Amérique latine et Asie ; elle a été professeure invitée au Collège de France en 2022-2023. Directrice du *LLM in International Dispute Settlement* (MIDS) entre 2018 et 2024, elle est depuis Présidente du Conseil du *Center for International Dispute Settlement* (CIDS). Elle est également Directrice de la Plateforme pour le droit international de l'eau douce du *Geneva Water Hub* (<https://www.genevawaterhub.org.fr>). En 2008, elle a obtenu le *Elizabeth Haub Prize for Environmental Law*. Elle est membre de l'Institut de droit international (IDI). Dans le domaine du règlement des différends, Laurence Boisson de Chazournes est arbitre (CIRDI, OMC, CPA) ainsi que conseil et avocate auprès de la Cour internationale de Justice et du Tribunal international du droit de la mer. Entre 1995 et 1999, elle a été Conseiller principal à la Banque mondiale en charge de questions institutionnelles, de droit international général et de gestion des ressources naturelles.

Laurence Boisson de Chazournes a été membre du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme (ONU) entre 2011 et 2017. Elle agit en outre comme experte auprès d'organisations internationales (notamment ONU, OMS, BIT). Elle a participé à des négociations relatives à des cours d'eau internationaux (Sénégal, Nil, Mer d'Aral).

Laurence Boisson de Chazournes est l'auteure et directrice de nombreux ouvrages et de plus de 270 articles. Pour la liste voir :

[https://archive-](https://archive-ouverte.unige.ch/home/search?view=list&search=Laurence%2520Boisson%2520de%2520Chazournes)

[ouverte.unige.ch/home/search?view=list&search=Laurence%2520Boisson%2520de%2520Chazournes](https://archive-ouverte.unige.ch/home/search?view=list&search=Laurence%2520Boisson%2520de%2520Chazournes)

## ELEMENTS DE REFLEXION sur le financement de la politique publique de l'eau

### 1. Un financement « mal connu dans sa globalité » (Cour des comptes, 2023)

#### a) Un coût estimé entre 15,7 Md€ et 26,4 Md€ par an, en l'absence de données exhaustives

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport public thématique publié en juillet 2023 intitulé « La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique » :

« Le financement de la politique de l'eau est **mal connu dans sa globalité**.

*Les comptes de l'environnement publiés en 2015 par le ministère de la transition écologique évaluaient à 26,4 Md€ les dépenses consacrées à la politique de l'eau, la quasi-totalité étant consacrée à l'eau potable et à l'assainissement.*

*Une étude sur la récupération des coûts des services publics de l'eau et de l'assainissement (SPEA), réalisée en 2018/2019 sur la période 2013-2016, évaluait à 15,7 Md€ le montant annuel de leurs dépenses. Plus récemment, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (dit « budget vert ») qui accompagne le projet de loi de finances pour 2023, fait état de 13,5 Md€ de dépenses publiques et privées en 2019 en matière de gestion des eaux usées et de 2,4 Md€ de dépenses consacrées à la protection et à la dépollution des sols et des eaux.*

**Aucun document ne retrace l'ensemble des recettes et dépenses annuelles, publiques et privées, consacrées à la gestion de l'eau en France.** Cette absence d'une vision d'ensemble des moyens financiers consacrés à la politique de l'eau constitue un obstacle à sa conception, à sa mise en œuvre et à son suivi.

*Les dépenses consacrées à la gestion quantitative de l'eau par les agences de l'eau sont retracées dans leurs programmes d'interventions. Les dépenses engagées par les six agences de l'eau au titre de la gestion quantitative de l'eau s'élèvent en moyenne à 116,7 M€ par an, soit près de 700 M€ pour la période 2016-2021.*

**Les financements consentis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont importants même s'ils ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif.** D'autres sources de financement existent en faveur de l'eau et de la biodiversité (fonds européen agricole pour le développement rural et Fonds européen de développement régional, programme LIFE, programmes d'investissements d'avenir, etc.). Les montants consacrés à la gestion quantitative de l'eau et leur évolution n'ont pu être évalués faute de source disponible ».

#### b) Un financement censé reposer sur deux principes fondamentaux : « l'eau paye l'eau » et « pollueur payeur »

- Extraits du site internet officiel du service public d'information sur l'eau (<https://www.eaufrance.fr/financer-leau-par-leau>) :

Le financement de la politique de l'eau repose sur des redevances collectées par les agences de l'eau auprès des usagers des services d'eau et d'assainissement et des activités susceptibles de générer une pollution. Les montants ainsi perçus dans chaque bassin sont ensuite utilisés pour financer les services d'eau et pour mener des actions de réduction de la pollution.

- **Deux principes fondamentaux structurent le financement de la gestion durable de l'eau**

La gestion durable de l'eau requiert des dépenses et des investissements liés au petit cycle de l'eau – production d'eau potable, assainissement, entretien des réseaux de distribution et de collecte, etc. (en savoir plus sur le petit cycle de l'eau), mais aussi au grand cycle de l'eau dans le bassin versant - réduction des pollutions, amélioration de l'état des milieux aquatiques, etc. (en savoir plus sur le grand cycle de l'eau). Le financement de ces dépenses repose sur deux grands principes.

« **L'eau paie l'eau** » est le premier : les coûts générés pour distribuer de l'eau potable et assainir les eaux usées doivent être pris en charge par les usagers de ces services publics. C'est en application de ce principe que l'eau potable est facturée aux abonnés du service d'eau : l'argent collecté permet de financer le service (en savoir plus sur le service public d'eau et d'assainissement).

**Le principe « pollueur payeur » est le second, inscrit dans le code de l'environnement depuis la loi Barnier de 1995** : « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». Ce principe est mis en œuvre au travers de taxes et de redevances sur les activités et les usages susceptibles de générer une pollution des milieux aquatiques. L'argent collecté permet de financer des actions de réduction de la pollution et de gestion durable de l'eau.

- **Les agences de l'eau perçoivent les redevances et les redistribuent sous forme d'aides**

Les redevances sont perçues par les agences de l'eau. Ces taxes s'appliquent aux activités qui impliquent des prélèvements d'eau (exerçant une pression quantitative sur les ressources) ou des rejets (exerçant une pression qualitative sur les ressources).

Dans chaque bassin, ces recettes permettent la mise en œuvre des politiques de l'eau favorisant la gestion équilibrée des ressources et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

Les agences de l'eau reversent ensuite ces redevances sous forme d'aides financières aux collectivités locales, aux industriels ou aux agriculteurs. Ces aides sont définies dans des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau, qui identifient les modalités de soutien financier aux collectivités et aux acteurs privés. En accord avec les orientations identifiées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (en savoir plus sur les SDAGE), les programmes d'intervention permettent de mettre en œuvre financièrement les programmes de mesures.

- **Les collectivités locales assurent plusieurs compétences dans le domaine de l'eau**

Les collectivités locales interviennent sur plusieurs aspects de la gestion durable de l'eau. Elles se voient attribuer des « compétences », c'est à dire des responsabilités qui leur incombent obligatoirement. Une grande partie des compétences liées à l'eau sont du ressort de la commune, mais peuvent être déléguées à des intercommunalités : communautés de communes, syndicats de bassin, etc. Les régions et les départements détiennent certaines compétences, notamment en matière de planification de l'aménagement du territoire.

En dehors du service d'eau potable et d'assainissement, dont le financement est assuré par les abonnés du service, la collectivité doit financer elle-même les actions mises en œuvre. Pour les actions qui contribuent à la gestion durable de l'eau (amélioration d'une station d'épuration, restauration d'une zone humide, etc.), elle bénéficie généralement d'un soutien financier de l'agence de l'eau du bassin via son programme d'interventions.

À l'échelle d'un bassin versant, les collectivités locales peuvent aussi s'engager de manière contractuelle avec l'État et l'agence de l'eau pour mettre en œuvre des actions en faveur du bon état des milieux aquatiques. Ces contrats prennent la forme de contrats de milieux (en savoir plus

sur les contrats de milieu), ou d'autres types de contrats (contrat de restauration et d'entretien, contrat de bassin, etc.). Ils constituent des accords techniques et financiers qui programment les actions à mettre en œuvre sur plusieurs années.

- **D'autres sources de financement**

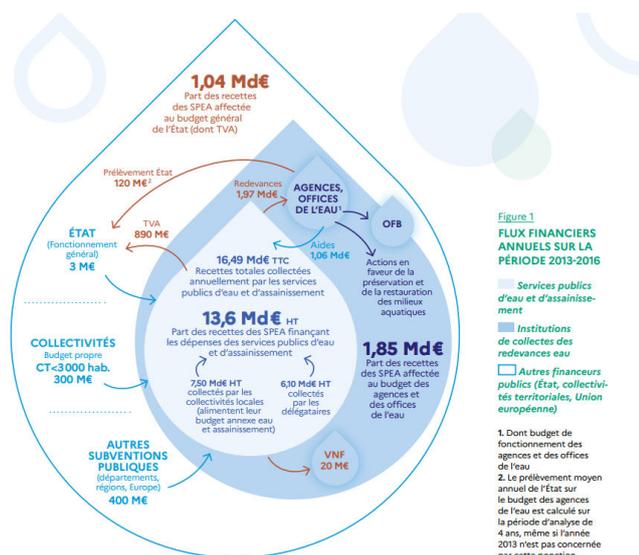
L'Union européenne finance également des actions qui contribuent à la protection de l'environnement, à l'aide de plusieurs instruments financiers. Plusieurs fonds européens structurels et d'investissement ont vocation à accompagner le développement des États membres, notamment sur le plan environnemental. Ces fonds permettent de soutenir des innovations ou des projets innovants en lien avec la cohésion économique, sociale et territoriale, le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune, et la pêche et les affaires maritimes. Ils permettent par exemple de mener des actions de sensibilisation (FEDER), de soutenir financièrement les agriculteurs qui font évoluer leurs pratiques pour utiliser moins de produits phytosanitaires (FEADER), d'aider une entreprise de réinsertion spécialisée dans l'entretien des cours d'eau (FSE), ou encore d'accompagner les pêcheurs dans l'adoption de pratiques durables (FEAMP).

Par ailleurs, le programme LIFE + a pour objectif de soutenir la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement et du développement durable. Il soutient notamment des actions pour la gestion de l'eau : amélioration des technologies de traitement des eaux usées, réduction des substances dangereuses, prévention des inondations, création ou rénovation d'infrastructures, préservation et restauration de la biodiversité aquatique, etc. L'enveloppe financière de LIFE+ est de plus de 3 milliards d'euros pour la période 2014-2020 à l'échelle européenne (d'après Ministère en charge de l'environnement).

D'autres programmes permettent également de financer des actions en faveur de l'environnement : aides aux organisations non gouvernementales actives dans la protection de l'environnement, lutte contre la pollution marine, actions en faveur de la prévention des risques, etc.

### c) Les recettes moyennes annuelles des services publics d'eau potable et d'assainissement (SPEA) s'élèvent à 16,49 Md€ toutes taxes comprises (Ministère de la transition écologique, 2020)

En France, sur la période 2013-2016, les recettes moyennes annuelles des services publics d'eau potable et d'assainissement (SPEA) s'élèvent à 16,49 Md€ toutes taxes comprises. Parmi les usagers de ces services figurent les ménages, les entreprises, les administrations publiques (écoles, hôpitaux, etc.). Ces recettes se répartissent de la manière suivante :



*Source* : Brochure sur le financement des services publics d'eau potable et d'assainissement, accessible sur le site du ministère chargé de l'écologie [ici](#)

d) Du côté de l'Etat, le financement de la politique publique de l'eau repose essentiellement sur les redevances des agences de l'eau

- **À l'échelle nationale, le financement de la politique de l'eau s'appuie sur les programmes d'interventions pluriannuels des agences de l'eau, elles-mêmes financées par des « redevances »**

Comme le relève le rapport du CGEDD sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité (septembre 2019), « les ressources des agences de l'eau proviennent des « redevances » qu'elles perçoivent auprès des différents usagers de l'eau (...) qui sont en fait des taxes fiscales affectées dont les taux sont déterminés par les comités de bassin (...) ». Elles sont instaurées depuis 1964.

- **Ces redevances ont été en partie réformées en loi de finances pour 2024 afin de mettre en œuvre le plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau présenté en 2023**

Le rapport du CGEDD de 2019 rappelait les inconvénients des redevances identifiés dans une mission conjointe de l'IGF et du CGEDD en 2018.

La mission CGEDD-IGF de 2018 précitée a relevé trois insuffisances principales dans le système des redevances des agences de l'eau :

- la prise en compte du principe « pollueur-payeur » mériterait d'être accentuée dans la mesure où la répartition des redevances entre usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement<sup>8</sup> ; les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, assises sur les volumes d'eau facturés à l'abonné, s'inscrivent dans une logique fiscale de rendement plutôt que de taxation environnementale, alors qu'elles représentent près de la moitié du produit des redevances ; les redevances qui présentent un caractère plus marqué de fiscalité environnementale restent insuffisamment utilisées dans cet objectif ;
  - le financement des agences par le système de redevances actuel s'écarte de plus en plus du principe « l'eau paie l'eau », en raison tant de l'augmentation de leur contribution aux autres opérateurs du programme 113, comme évoqué *supra*, que de l'extension de leurs interventions au champ de la biodiversité terrestre par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
  - le financement des agences est très largement porté par les usagers domestiques qui en assurent, dans une logique de rendement, près des trois quarts du produit au titre des seules redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte, ce qui conduit à des demandes de « retours » via des aides au fonctionnement (primes de performance épuratoire) ou à l'investissement dans les systèmes d'eau potable et d'assainissement, afin de modérer, à performances constantes, les augmentations du prix de l'eau<sup>9</sup>.
- **Exposé des motifs de l'article 16 du projet de loi de finances pour 2024 portant réforme des redevances des agences de l'eau :**

*« Dans le prolongement du « plan eau » annoncé par le Président de la République le 30 mars 2023, le présent article a pour objet d'adapter, à compter du 1er janvier 2025, la fiscalité aux enjeux environnementaux relatifs à la pollution et à la raréfaction de la ressource en eau. Il vise ainsi à renforcer les principes de pollueur-payeur et préleveur-payeur, tout en rééquilibrant la charge fiscale sur l'eau pesant sur les différentes catégories de redevables.*

*La réforme proposée, qui s'appuie sur les travaux des « Assises de l'eau » de 2019 et du « Varenne agricole » de 2021, permettra d'augmenter les ressources des agences de l'eau et d'assurer le financement des mesures du plan eau.*

*À cette fin, quatre évolutions sont proposées par le présent article.*

*En premier lieu, il prévoit, en substitution des actuelles redevances pour pollution d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte, la création d'une redevance sur la consommation d'eau potable et de deux redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif. La nouvelle redevance sur la consommation d'eau potable permettra d'accentuer le signal-prix associé à la consommation d'eau potable. Elle sera due par chaque usager final du service d'eau potable, sans distinguer entre consommation domestique et consommation industrielle. Les redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif, en incitant à rendre les services publics d'eau et d'assainissement plus performants, poursuivent une finalité environnementale. Elles seront dues par les communes ou leurs groupements.*

*En deuxième lieu, il renforce la redevance pour pollutions diffuses qui porte sur les produits phytopharmaceutiques, en relevant le tarif associé aux substances les plus nocives pour la santé et l'environnement. Ces évolutions sont de nature à favoriser le développement de pratiques culturales plus favorables d'un point de vue environnemental et sanitaire.*

*En troisième lieu, il permet une meilleure articulation de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec le principe du préleveur-payeur. Le relèvement des tarifs plafonds, combiné à l'introduction de seuils minimum pour fixer les tarifs d'imposition, permettra de renforcer le signal-prix associé à la raréfaction de l'eau. Il incitera également au comptage réel des volumes prélevés, traduisant ainsi l'objectif du plan eau de mieux piloter la ressource.*

*En dernier lieu, il prévoit que les tarifs ou l'encadrement tarifaire prévus pour le calcul de chacune des « redevances des agences de l'eau » soient indexés chaque année sur l'inflation ».*

## **2. Un financement des investissements jugé insuffisant pour faire face aux enjeux de la gestion de l'eau en période de changement climatique**

- **Extraits du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique (17 janvier 2024)**

### **« B. MENER LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES POUR PROTÉGER ET ADAPTER LA POLITIQUE DE L'EAU**

*Une gestion efficace de la ressource en eau suppose de mobiliser des moyens importants, que ce soit pour le petit cycle mais également, notamment au regard du changement climatique, de plus en plus pour le grand cycle. Le volume annuel d'investissements représente de 25 à 30 milliards d'euros par an, ce qui représente un déficit d'investissement, par rapport à l'évaluation des besoins (petit et grand cycle confondus), compris entre 6 et 10 milliards d'euros par an.*

*Si une partie de cette politique doit être financée à travers une augmentation du tarif de l'eau, qui paraît inévitable (cf. infra), afin de renforcer le signal-prix, un soutien budgétaire et financier à la politique de l'eau doit également être considéré. Aujourd'hui, le retard en matière d'assainissement est tel que la facture d'eau ne suffira probablement pas à financer ces investissements. L'État devrait ainsi contribuer plus largement à la modernisation des unités de traitement pour faire face aux pollutions émergentes. Or, non seulement les moyens des agences de l'eau demeurent encore limités, mais le principe selon lequel « la politique de l'eau paie l'eau » est remis en cause par les prélèvements opérés au profit de la biodiversité.*

*En outre, des moyens efficaces de financement, via des prêts préférentiels accordés par les agences publiques (comme la Caisse des dépôts), doivent être mis à disposition des collectivités pour les aider à réaliser leurs investissements. Ainsi, le financement de la politique de l'eau suppose de trouver le bon équilibre entre les taxes, les subventions et la capacité des acteurs à emprunter pour financer les investissements de long terme.*

## **1. Le financement de la politique de l'eau au niveau national demeure insuffisant pour faire face aux enjeux de la gestion de l'eau en période de changement climatique**

À l'heure actuelle, l'essentiel du financement de la politique de l'eau repose sur les dépenses des services d'eau et d'assainissement financés au niveau local.

(...)

Dans tous les cas, il existe un fort besoin de visibilité sur les financements dévolus à la politique de l'eau, notamment au grand cycle. Dans ce cadre, les rapporteurs recommandent de mettre en œuvre une loi de financement pluriannuelle de la transition écologique qui comporterait un volet « eau » détaillé, faisant état d'une analyse des besoins d'investissement au niveau du grand cycle, comme cela existe déjà au niveau du petit cycle à travers différentes études. En effet, à l'heure actuelle, le grand cycle de l'eau n'est pas financé en tant que tel, mais seulement « par ricochet » des investissements conduits dans le cadre du petit cycle de l'eau.

**Proposition n° 72 : Conduire un travail d'évaluation des investissements nécessaires à la protection du grand cycle de l'eau, à l'instar des études effectuées sur le petit cycle.**

**Proposition n° 73 : Élaborer une loi de financement pluriannuelle de la transition écologique comportant un volet « eau » détaillé permettant de mettre en regard les besoins d'investissements, notamment sur le grand cycle, et les ressources allouées à leur mise en œuvre.**

Pour le petit cycle de l'eau, un moyen de renforcer la capacité des acteurs à investir serait de supprimer la TVA sur l'eau et l'assainissement, comme cela est possible depuis l'adoption de la nouvelle directive TVA du 5 avril 2022 (1). En effet, l'existence même d'une TVA sur les services publics d'eau et d'assainissement constitue une exception au principe de « l'eau paie l'eau », puisque l'eau vient financer une partie du budget général par ce biais. Or, pour faire face au mur d'investissements mentionné précédemment, ainsi que pour lutter contre les nouvelles pollutions, il est essentiel de laisser le maximum de marges de manœuvre aux acteurs du service public de l'eau et de l'assainissement. C'est ce qui explique le bien-fondé de cette proposition qui représentera certes un manque à gagner pour le budget général.

**Proposition n° 74 : Supprimer la TVA sur l'eau (5,5 %) et l'assainissement (10 %), qui est contraire au principe de « l'eau paie l'eau », afin d'aider au financement du mur d'investissements pour la rénovation des réseaux et le traitement des pollutions émergentes comme existantes.**

## **2. Poursuivre le renforcement des moyens des agences de l'eau**

(...)

Les rapporteurs saluent la prise de conscience de l'État et sa volonté d'accroître les moyens des agences de l'eau dès 2024. Néanmoins, il est probable que le renforcement des moyens des agences de l'eau demeure encore insuffisant pour leur permettre de faire face à l'accroissement de leurs missions. En effet, comme cela a été souligné précédemment, le déficit d'investissements représente 5 à 6 milliards d'euros par an pour les canalisations et le traitement. Les agences de l'eau n'ont pas les moyens de financer tous les renouvellements de réseaux nécessaires, ce qui supposerait de multiplier leurs capacités d'intervention par un facteur 10 environ. Elles concentrent donc leurs aides au renouvellement de réseaux d'une part sur les territoires où ce renouvellement est nécessaire pour rétablir l'équilibre de la ressource en eau, d'autre part sur les territoires urbains les plus fragiles. Or, si le financement du nécessaire renouvellement des canalisations doit en priorité être financé par les services publics d'eau et d'assainissement, les petites communes et intercommunalités nécessitent un soutien accru de l'État pour faire face à ce mur d'investissements. Pour que le tarif de l'eau ne soit pas massivement impacté par ces investissements, un soutien budgétaire complémentaire de l'État aux agences de l'eau pourrait s'avérer nécessaire.

### **3. Séparer le financement de l'eau du financement de la biodiversité**

*En matière de financement des politiques de l'eau, de nombreuses personnes auditionnées par la mission ont fait valoir que le principe de « l'eau paie l'eau » se traduisait en pratique par « l'eau paie l'eau et la biodiversité ». En effet, les agences de l'eau reversent une partie de leur budget pour financer les politiques de biodiversité et notamment l'Office français de la biodiversité (OFB). Ainsi, sur le bassin Rhône-Alpes Méditerranée, près de 100 millions d'euros viennent abonder le budget de l'OFB sur les 550 millions d'euros perçus au titre des redevances. Selon M. Nicolas Juillet, président du comité de bassin Seine-Normandie, les prélèvements sont supérieurs aux besoins de financement supplémentaires identifiés concernant ce bassin (145 millions d'euros reversés à l'OFB pour un besoin d'investissements supplémentaires de 130 millions d'euros). À l'échelle du territoire, ce sont près de 400 millions d'euros prélevés sur le budget des agences de l'eau qui viennent abonder chaque année le financement de la biodiversité. C'est non seulement une exception au principe de « l'eau paie l'eau », mais aussi un problème pour la politique de la biodiversité qui ne dispose pas d'un véritable financement autonome.*

**Proposition n° 75 : Abonder de 400 millions d'euros les politiques de biodiversité par le biais de crédits budgétaires ou d'une nouvelle redevance afin de pouvoir mettre un terme au financement des politiques de biodiversité par les redevances prélevées par les agences de l'eau.**

### **4. Développer les « aquaprêts » de la Banque des territoires**

*L'accès pour les collectivités à des prêts de long terme à taux réduits constitue également une clé du succès du financement des politiques de l'eau visant à réduire l'impact sur la ressource. Dans ce cadre, après les Assises de l'eau de 2019, la Caisse des dépôts (CdC) a décidé de mettre en place des prêts de longue durée (jusqu'à soixante années), à taux préférentiel et universel (taux du livret A majoré de 0,4 %), à destination des collectivités qui veulent investir dans la rénovation de leurs réseaux d'eau et d'assainissement. Ces prêts ne se limitent d'ailleurs pas à l'eau domestique mais peuvent également financer les travaux liés à la Gemapi ou à la gestion des eaux pluviales.*

(...)

**Proposition n° 76 : Doubler l'objectif annuel d'aquaprêts mis en œuvre par la Caisse des dépôts. Étudier la possibilité de mettre en œuvre des prêts à taux zéro de longue durée, à destination des collectivités, avec compensation budgétaire de l'État pour la Caisse des dépôts, à l'instar de ce qui se fait en matière d'éco-PTZ. »**

### **3. Une tarification perçue comme insuffisamment incitative au regard du défi de la sobriété des usages de l'eau**

#### **a) Une tarification à mieux articuler autour du principe « pollueur-payeur »**

– Extraits du rapport d'information du Sénat sur la gestion durable de l'eau (11 juillet 2023)

**« (4) Combiner le principe pollueur-payeur et la rémunération des services environnementaux**

#### **(a) Renforcer l'application du principe pollueur-payeur**

*Le principe pollueur-payeur est un des principes fondamentaux du droit de l'environnement, énoncé par le 3° du II de l'article L.110-1 du code de l'environnement. Il implique que les « mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». Il est cependant mis en œuvre très imparfaitement, et ne va pas jusqu'à une récupération totale (appelée aussi internalisation) des coûts sur l'émetteur des pollutions, du fait de la difficulté à évaluer l'impact réel sur les milieux des émissions de polluants, d'identifier précisément les*

*responsables ou encore lorsque les capacités de paiements des pollueurs sont insuffisantes. Dans un rapport de 2021, la Cour des comptes européenne pointait une application très imparfaite du principe pollueur-payeur au sein des politiques environnementales de l'Union européenne.*

*Dans le domaine de l'eau, le principe pollueur-payeur est mis en œuvre à travers plusieurs dispositifs.*

*(...)*

- *Instaurée en 2008 et étendue en 2012, la redevance pour pollutions diffuses (RPD), collectée par les agences de l'eau, est due par tout acheteur de produits phytopharmaceutiques. Elle varie dans une proportion d'environ 1 à 10 selon le degré de toxicité des produits concernés. En partie affectée au financement du plan Ecophyto, elle a un rendement, selon le « jaune budgétaire » précité de l'ordre de 130 à 150 millions d'euros par an, « très fluctuant, principalement en fonction de la météo de l'année qui a un impact direct sur les décisions d'achats de produits phytopharmaceutiques », mais aussi des stratégies de stockage de produits par les agriculteurs (on a constaté 188,7 millions d'euros de recettes en 2021, contre 96,9 millions d'euros en 2020).*

- *À l'issue des discussions de la loi Climat et résilience d'août 2021, l'article 268 n'a pas mis en place de taxe sur les engrais azotés, comme prévu initialement, pour lutter contre la pollution de l'eau par les nitrates. La loi évoque simplement la possibilité de créer une telle redevance si les objectifs de réduction de 13 % des émissions d'ammoniac et de 15 % des émissions de protoxyde d'azote n'étaient pas atteints en 2030.*

- *Il n'existe pas de taxe ou redevance touchant les pollutions diffuses de l'eau par les médicaments, les produits cosmétiques ou encore les plastiques, dont la dégradation en microbilles constitue pourtant un défi de santé publique et de santé environnementale, comme l'ont montré les travaux récents de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.*

*Enfin, comme le notait le rapport de 2013 du CGEDD précité, « certains faits générateurs perturbant pour le milieu ne font l'objet d'aucune redevance : extractions de granulats, suppression de champs d'expansion des crues, imperméabilisation ».*

*L'application dans le domaine de l'eau du principe pollueur-payeur est donc très imparfaite et pourrait être renforcée, à la fois pour apporter de nouvelles ressources aux agences et pour inciter les acteurs économiques à réduire à la source les pollutions de l'eau, stratégie bien moins coûteuse pour la collectivité que celle consistant à traiter les polluants une fois ceux-ci disséminés ».*

– **Extraits du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique (17 janvier 2024)**

**« C. ADAPTER LA TARIFICATION DE L'EAU POUR VISER LA SOBRIÉTÉ ET CHANGER LES COMPORTEMENTS**

*Selon la plupart des personnes auditionnées par la mission, l'un des problèmes principaux qui se pose en matière d'usage de l'eau est que son prélèvement et sa consommation sont quasiment gratuits, ce qui n'incite pas à la sobriété. En outre, face à la pollution de la ressource, les exigences épuratoires vont se renforcer et la fiscalité peut être un outil dissuasif pour limiter les pollutions. Dans ce cadre, la tarification incitative est un instrument économique pertinent pour réguler les comportements.*

*Cependant, la sobriété va aussi poser un défi financier aux collectivités : moins il y aura d'eau consommée, moins les collectivités auront de ressources pour financer les services d'eau, sauf à augmenter massivement le tarif. La tarification progressive peut être un moyen de répondre à ce défi en concentrant la hausse des tarifs sur les usages les moins « raisonnables ».*

*En tout état de cause, la tarification de l'eau va être amenée à évoluer fortement au cours des prochaines années. Ces évolutions doivent faire l'objet d'une répartition juste entre les acteurs tout en élaborant un signal-prix suffisamment important pour inciter à une gestion optimale de la ressource.*

### **1. Rééquilibrer la tarification de l'eau en fonction du niveau de consommation et renforcer le principe « pollueur-payeur »**

*(...), le grand cycle de l'eau ne fait pas l'objet d'un financement autonome ; il n'est financé que par incidence des investissements du petit cycle et, insuffisamment, par les aides des agences de l'eau. C'est pourquoi le renforcement du principe « préleveur-payeur » et « pollueur-payeur », via un relèvement des taux et des assiettes des redevances sur l'eau, est nécessaire pour créer une incitation aux économies d'eau dans un souci d'efficacité et de justice sociale. Or, dans le système actuel, les usages ne sont pas prélevés à la hauteur de la quantité d'eau utilisée. En effet, un ménage paie environ 4 centimes par litre sur les redevances alors que la consommation domestique ne représente que 17 % des prélèvements. Les autres usages, qui représentent 83 % des prélèvements en eau, paient beaucoup moins : 0,2 centime par litre (0,6 centime si la réforme des redevances inscrite dans le PLF 2024 est adoptée) pour le nucléaire, 1 à 2 centimes pour l'agriculture et l'industrie. Ainsi, selon les agences de l'eau, en fonction des territoires, le coût de l'eau représente 30 à 68 euros du mètre cube pour les particuliers et 5,7 à 11 euros du mètre cube pour l'agriculture. Le mouvement de réforme de la tarification doit ainsi se poursuivre pour rééquilibrer la charge ».*

#### b) Vers une généralisation de la tarification progressive et différenciée ?

- **Extraits du rapport d'information du Sénat sur la gestion durable de l'eau (11 juillet 2023)**

#### **« (2) Agir par une tarification différenciée de l'eau**

##### **(a) Vers la tarification progressive**

*Si l'incitation concerne les services d'eau et d'assainissement, elle peut **concerner aussi directement les usagers de l'eau** à travers une tarification incitant à la sobriété.*

*La mesure n° 43 du Plan eau suit cette voie timidement, en renvoyant d'éventuelles recommandations aux travaux du Conseil économique, social et environnemental (CESE).*

**Mettre en place une tarification qui pénalise les usagers ayant une consommation d'eau trop importante est déjà possible** et certaines collectivités la pratiquent. Le syndicat de l'eau du Dunkerquois (SED), qui rassemble 29 communes, et assure l'alimentation en eau potable d'un bassin de 240 000 habitants, est ainsi confronté depuis des années à la nécessité d'économiser la ressource en eau provenant de la nappe de l'Audomarois, située à 40 km de l'agglomération. Depuis 2012, il a établi trois tranches de tarification : un tarif faible jusqu'à 80 m<sup>3</sup> par an, un tarif normal de 80 à 200 m<sup>3</sup> et enfin un tarif majoré au-delà de 200 m<sup>3</sup>. La consommation par foyer est passée de 81 m<sup>3</sup> à 67 m<sup>3</sup> et 80 % des usagers ont fait des économies sur leur facture. Les prélèvements globaux d'eau du syndicat ont baissé de 10 %.

*Plusieurs conditions sont cependant nécessaires pour mettre en place une tarification progressive efficace et juste :*

– *d'abord, il faut **pouvoir individualiser les compteurs**. C'est le cas dans les logements individuels mais pas dans les immeubles collectifs, le plus souvent dotés de compteurs collectifs. Le SED a accompagné la démarche pour atteindre un taux d'équipement en compteurs individuels de 85 % ; il faut en outre noter que les logements neufs doivent bénéficier de compteurs individuels puisqu'en application de l'article L. 152-3 du code de la construction et de l'habitation, « toute nouvelle construction de bâtiment à usage principal d'habitation comporte une installation permettant de*

déterminer la quantité d'eau froide fournie à chaque local occupé à titre privatif ou à chaque partie privative d'un lot de copropriété ainsi qu'aux parties communes, le cas échéant » ;

– ensuite, il est préférable de **moduler les tarifs en fonction de la composition des familles**. Le SED n'avait pas fait ce choix initialement. Afin de compenser la pénalisation des familles nombreuses, qui mécaniquement consomment plus d'eau, il avait mis en place un « chèque eau » en réalité très peu utilisé par les habitants. Ce dispositif, abandonné, est remplacé par un échange d'informations avec la CAF sur la composition des foyers ;

– enfin, pour que la tarification progressive ait un effet, cette **progressivité doit être significative**, faute de quoi le signal prix ne sera pas suivi par les usagers, dont la consommation est déjà peu élastique au prix.

### **(b) Un couplage avec la tarification sociale**

**La tarification sociale relève d'une autre logique mais peut être combinée avec la tarification progressive**. C'est d'ailleurs la voie choisie également par le SED, qui accorde un tarif préférentiel trois fois moins important que le tarif de base sur la première tranche aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS) du territoire. Ce tarif concerne un peu moins de 10 % des foyers. Les informations sont transmises au SED de manière sécurisée par la Caisse primaire d'assurance-maladie.

Outre l'interdiction de couper l'eau pour impayés, la loi Brottes d'avril 2013 avait **autorisé les collectivités à introduire des expérimentations** de tarification sociale de l'eau. La loi Engagement et Proximité de 2019 a pérennisé cette possibilité, utilisée en 2021 par 41 collectivités gérant un service d'eau.

**L'objectif de la tarification sociale consiste à rendre effectif le droit à l'eau pour tous**, en allégeant la facture des plus modestes.

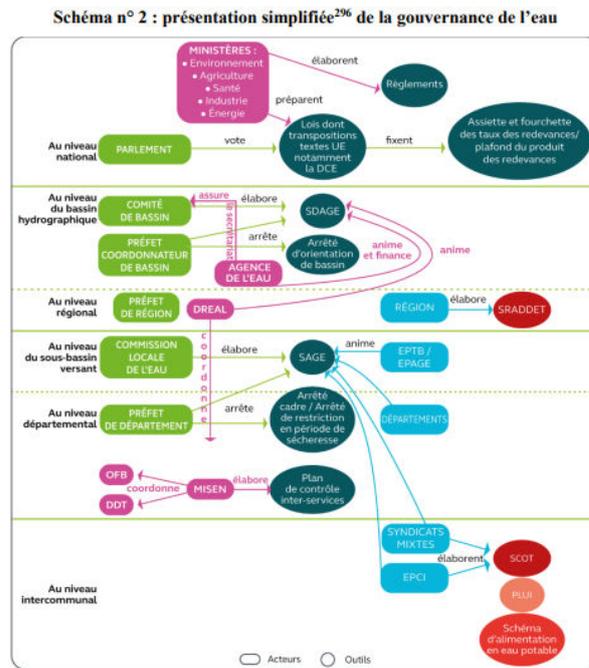
Mais **d'autres mesures que des modulations directes de tarifs peuvent contribuer au même objectif**. La mobilisation du **Fonds de solidarité logement départemental** ou des fonds sociaux des communes pour aider les ménages en difficulté à payer leur facture d'eau est possible. Une aide générale au paiement des factures peut aussi être distribuée sous forme de **chèques eau automatiquement émis** pour éviter le non-recours, comme constaté à Dunkerque. La collaboration des Caisses d'allocations familiales (CAF) ou des caisses de retraite est alors nécessaire pour mettre en œuvre un tel mécanisme.

Il ne serait d'ailleurs même pas nécessaire de connaître la consommation précise d'un ménage pour mettre en œuvre une aide au paiement des factures d'eau lorsque celle-ci est incluse dans les charges, en déployant un instrument de financement au bénéfice des plus modestes de la part de charges correspondant à l'eau ».

## ELEMENTS DE REFLEXION sur la gouvernance de la politique publique de l'eau

### 1. La gouvernance actuelle de l'eau, « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau » (Cour des comptes, Rapport public annuel 2023)

Cour des comptes, Rapport public annuel, [chapitre 6](#), p. 471-514 :



a).L'Etat fixe les règles et assure la police de l'eau mais ne « parle pas d'une seule voix »

Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, [chapitre 6](#), p. 471-514 :

La France a choisi, dès 1964, d'organiser la gestion de l'eau par bassin hydrographique et sous-bassin versant. Un bassin correspond à la zone géographique recevant les eaux de pluie circulant naturellement vers un cours d'eau et ses affluents, ainsi que vers les nappes du sous-sol de cette zone. Il existe **sept bassins hydrographiques métropolitains et cinq bassins ultra-marins**.

Le **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage)** fixe à l'échelle du bassin hydrographique les orientations à mettre en œuvre, pour une période de six ans. (...) Le **schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage)** décline à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique les orientations du Sdage.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, un SDAGE est élaboré dans chaque bassin hydrographique, par un **comité de bassin** dont le secrétariat est confié à l'**agence de l'eau du bassin**. Il est arrêté par le **préfet coordonnateur de bassin** pour une période de six ans. L'agence de l'eau, établissement public administratif national, collecte les redevances prélevées sur les usagers de l'eau et finance les actions en faveur d'une meilleure gestion de la ressource en eau du bassin. La **direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal)**, l'**Office français de la biodiversité (OFB)** et l'**agence de l'eau** assurent l'appui technique du comité de bassin. Le Sdage peut prescrire, pour un ou plusieurs sous-bassins, l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion

des eaux par une **commission locale de l'eau (CLE)**. Les Sage sont arrêtés par le **préfet de département** concerné. Le portage des CLE et des Sage est assuré par des acteurs différents d'un territoire à l'autre : **syndicats mixtes, collectivités territoriales, établissements publics territoriaux de bassin ou établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage)** selon les cas (...).

**Plusieurs ministères, de nombreuses directions d'administration centrale, leurs services déconcentrés, des établissements publics nationaux, des instituts de recherche, tous les niveaux de collectivités territoriales et différentes formes de groupements de collectivités** participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques de l'eau. (...)

**Le Gouvernement et le Parlement** fixent le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'eau, l'assiette et les fourchettes des taux des redevances perçues par les agences de l'eau et le plafond annuel du produit des redevances au-delà duquel il est affecté au budget général de l'État. Les préfets coordonnateurs de bassin arrêtent les Sdage, signent les arrêtés fixant les grands principes à mettre en œuvre dans le bassin dont ils ont la responsabilité et prennent des arrêtés désignant les masses d'eau comprises dans les zones de répartition des eaux. Les préfets de département arrêtent les Sage ; ils prennent les arrêtés limitant les prélèvements en période de sécheresse ; ils déterminent la liste des communes comprises dans les zones de répartition des eaux de leur département et délivrent les autorisations de prélèvement aux organismes uniques de gestion collective dans ces zones ; ils notifient les volumes prélevables en basses eaux dans les zones en tension. (...)

L'État assure la **police administrative de l'eau**, mais ses services déconcentrés manquent de moyens pour l'exercer, qu'il s'agisse de l'Office français de la biodiversité, des Dreal ou des directions départementales des territoires. Il est aussi responsable de la **police sanitaire et judiciaire**, avec les mêmes difficultés. (...)

Les administrations de l'État ne partagent pas la même vision stratégique de la gestion des ressources hydrologiques du pays. Le **ministère de la transition écologique** et de la cohésion des territoires privilégie l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau à l'échéance 2027. Le **ministère chargé de l'agriculture** entend pour sa part préserver les possibilités de prélèvement d'une agriculture confrontée à des épisodes de sécheresse plus fréquents et prolongés. Le **ministère de la santé** veille d'abord à la qualité sanitaire de l'eau potable. C'est ainsi que le Gouvernement a convoqué des **Assises de l'eau**, de novembre 2018 à juin 2019, dont les conclusions ont privilégié la préservation qualitative et quantitative de l'eau en limitant les prélèvements et en protégeant les zones de captage. Puis, au milieu de l'année 2021, le Gouvernement a organisé un « **Varenne de l'eau et du changement climatique** », boycotté par une partie des participants aux Assises de l'eau, pour répondre aux revendications de certains syndicats agricoles qui souhaitent constituer des réserves d'eau à certains moments de l'année pour irriguer. Un **délégué interministériel** a été nommé pour suivre la mise en œuvre des décisions prises à cette occasion, ce qui ne simplifie pas l'organisation administrative. De la même façon, les **ministères chargés de l'industrie et de l'énergie** cherchent à préserver les intérêts de ces secteurs d'activité, qui connaissent des difficultés croissantes d'approvisionnement en eau conduisant à des pertes de production. Les décisions prises par les représentants de l'État sur le territoire sont le fruit de compromis entre ces intérêts et priorités contradictoires. (...)

Pour surmonter l'inadéquation entre la carte administrative de l'État et celle des organismes de gestion de l'eau, des dispositifs de coordination ont été mis en place. Les **missions interservices de l'eau et de la nature** coordonnent ainsi au niveau départemental les services de l'État ayant des missions de gestion et de police de l'eau et élaborent un plan de contrôle interservices. Mais cela ne suffit pas toujours pour surmonter les divergences de position. Le rôle de l'**Office français de la biodiversité (OFB)**, issu de la **fusion récente de plusieurs organismes publics**, reste mal connu des parties prenantes.

b). Un rôle sans cesse accru pour les collectivités territoriales » (Conseil d'Etat, Rapport public 2010) mais un éclatement de compétences

**Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, chapitre 6, p. 471-514 :**

*Aussi longtemps que la gestion du petit cycle de l'eau constituait l'essentiel de la politique de l'eau, les communes et leurs syndicats répondaient aux besoins. L'éparpillement et la petite taille des services publics de distribution d'eau et d'assainissement limitaient leur efficacité mais ne posaient pas de problème majeur de gestion de la ressource, celle-ci étant abondante. Les collectivités territoriales, notamment les départements, pouvaient intervenir dans tous les éléments de la gestion du **grand cycle de l'eau** jusqu'à l'adoption des lois dites « MAPTAM » du 27 janvier 2014 et « NOTRé » du 7 août 2015. La loi MAPTAM a attribué aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la nouvelle **compétence de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi)** et la responsabilité de la mise en œuvre d'une partie des actions de préservation du grand cycle de l'eau. La loi NOTRé a **supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions**. Cependant, pas plus que ces derniers, le territoire des EPCI ne correspond à celui des sous-bassins versants, qui constituent l'échelle pertinente d'une gestion de l'eau à la mesure des enjeux climatiques. (...)*

*Ainsi, la création d'un bloc de compétences Gemapi, qui ne recouvre qu'une partie de la gestion de la ressource en eau, n'a pas renforcé l'intégration de l'action publique. Beaucoup d'EPCI ont délégué les compétences qui leur ont été confiées par la loi à des établissements publics locaux existants ou constitués pour l'occasion (...)*

**Schéma n° 3 : répartition des missions du grand cycle de l'eau prévu par l'article L. 211-7 du code de l'environnement**



Source : juridictions financières

*La politique de l'eau ne fait plus partie des compétences générales des départements et des régions. Cependant, **tous les niveaux de collectivités locales interviennent dans la gestion de l'eau. De nombreux départements sont des acteurs historiques de la politique de l'eau.** (...) Les départements ne peuvent normalement plus intervenir que dans des cas limitativement prévus par le code général des*

collectivités territoriales ou le code de l'urbanisme. Ils peuvent toutefois apporter une **aide technique et financière aux communes et à leurs groupements**. Ils jouent également un rôle dans l'émergence de syndicats d'alimentation en eau potable au périmètre départemental. La plupart des agences de l'eau déplorent le retrait des départements, en particulier financier, alors que les besoins sont croissants. Cela ne va pas sans soulever des difficultés juridiques. Dans le cadre de l'enquête, deux présidents de conseil départemental (Côte-d'Or et Drôme) ont exprimé le **vœu d'une évolution du cadre législatif permettant de sécuriser l'intervention des départements dans la politique de l'eau**. (...)

## 2. La nécessité de clarifier l'organisation et les responsabilités et de renforcer la planification en matière d'eau

Afin de répondre aux enjeux actuels, liés notamment à la préservation de la ressource en eau et à la problématique de sa gestion quantitative, plusieurs propositions d'évolution de la gouvernance ont été formulées dans différents rapports, dont certaines ont été reprises dans le Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau de 2023. Ce plan, qui comprend [53 mesures pour l'eau](#), en compte au moins 5 relatives à la gouvernance :

### AMÉLIORER LA GOVERNANCE DE LA GESTION DE L'EAU

#### OBJECTIF

inclure l'ensemble des acteurs  
autour d'une gouvernance  
ouverte, plus efficace et plus  
lisible

- **33** Chaque sous-bassin versant sera doté d'une instance de dialogue (CLE) et d'un projet politique de territoire organisant le partage de la ressource.  
📅 D'ici 2027
- **34** Les SAGE seront modernisés (fonctionnement simplifié des commissions locales de l'eau et portée du règlement conforté) et encouragés à définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage.  
📅 Dès 2023
- **35** Les conditions d'une intervention efficace des Conseils départementaux en matière d'assistance technique et financière seront facilitées.  
📅 2024
- **36** Un territoire ultra-marin pilote sera accompagné pour intégrer la compétence GEMAPI dans le Plan eau DOM.  
📅 2024
- **37** La participation au Comité national de l'eau sera élargie pour intégrer de nouveaux représentants des usagers de l'eau et la jeunesse.  
📅 2023

Les pistes d'évolution dans la gouvernance peuvent s'articuler autour de trois thématiques analysées par le Sénat, dans le [Rapport](#) d'information fait au nom de la [Mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau » : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement](#) (Rémy Pointereau, président et Hervé Gillé, rapporteur), déposé le 11 juillet 2023 :

### a). Donner un cap à la politique nationale de l'eau et conforter l'État dans ses fonctions régaliennes

#### (1) Renforcer la gouvernance nationale de l'eau

Une bonne gouvernance de l'eau commence par la définition d'une **stratégie lisible, comprise et partagée**. La mise en œuvre des politiques de l'eau est forcément locale, tant les différences de situation entre territoires est forte. Mais cette volonté légitime de différenciation ne peut prospérer que dans un cadre global.

Les Assises de l'eau, le Varenne agricole de l'eau et maintenant le Plan eau jouent ce rôle. Ce dernier apparaît toutefois plus comme une réponse à l'urgence créée par la sécheresse de 2022 et les perspectives de sécheresse de 2023. Par ailleurs, s'il a fait l'objet d'une large concertation avec les

acteurs de l'eau, il est encore insuffisamment connu et approprié par le grand public. Enfin, il est insatisfaisant dans une démocratie parlementaire qu'il n'ait pas fait l'objet d'un débat dans les assemblées et donné lieu à une validation par un vote des orientations qu'il fixe. Par ailleurs, il convient d'effectuer un suivi de ces documents d'orientation stratégique dans la durée, pour en évaluer les effets réels, et éventuellement ajuster les échéances ou les outils.

Afin de donner ce cap à la politique de l'eau, il serait utile de moderniser le code de l'environnement pour y affirmer **deux orientations très consensuelles de la politique de l'eau** qui guideraient la mise en œuvre sur le terrain des actions des multiples intervenants : agences de l'eau, EPTB et EPAGE, collectivités :

- **1<sup>er</sup> axe : la sobriété.** Elle s'impose du fait des perspectives de raréfaction de la ressource en eau et des risques de dégradation des milieux et des services rendus par la nature. La définition d'un objectif de baisse de 10 % de nos prélèvements et de nos consommations constitue un signal. Plus profondément, ce sont des changements de pratiques qu'il faut encourager, pour aller vers davantage de résilience en étant capable de davantage économiser l'eau ;

- **2<sup>e</sup> axe : la contractualisation.** La mise en œuvre de la sobriété et l'adaptation au changement climatique nécessitent des efforts de chacun et un accompagnement financier vers de nouvelles pratiques. L'acceptabilité d'efforts concomitants pourrait passer par des « **contrats d'engagement réciproques** » déclinant les actions mises en œuvre par les différents acteurs du territoire : services d'eau potable, profession agricole, gestionnaires des réserves hydroélectriques ou pour la navigation, collectivités territoriales, agences de l'eau. L'échelle pertinente, dans un premier temps, est celle des bassins avant de descendre à celle des sous-bassins.

Ensuite, il conviendrait de renforcer le cadre de la gouvernance nationale de l'eau en **confortant le rôle du Conseil national de l'eau (CNE)**. La dernière mesure du Plan eau prévoit précisément un compte rendu de son état d'avancement au moins tous les six mois, dont le cadre naturel serait le CNE. Organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de l'environnement, il associe un maximum de parties prenantes mais est peu connu du grand public.

Il pourrait se voir reconnaître une place plus éminente par une évolution de son positionnement institutionnel. Sans pour autant en faire une Autorité administrative indépendante (AAI), il pourrait être **transformé en Haut Conseil**, sur le modèle du Haut Conseil de la Santé Publique ou du Haut Conseil pour le Climat, chargé d'apporter son éclairage sur l'ensemble des aspects de la politique de l'eau.

Il pourrait ainsi disposer de capacités propres d'expertise, collecter des données, commander des études, s'adjoindre un conseil scientifique et formuler des propositions. Il serait toujours un Parlement de l'eau, réunissant l'ensemble des parties prenantes, mais il serait un Parlement de l'eau outillé pour mener à bien ses missions de conseil et d'appui.

Il serait ainsi davantage encore qu'aujourd'hui le **garant d'une politique de l'eau ambitieuse à l'échelle nationale**, sans qu'il soit pour autant nécessaire de créer, comme cela a été suggéré à la mission, un ministère de l'eau.

Son nouveau positionnement l'amènerait à être également bien placé pour jouer un **rôle de médiateur** en cas de conflit entre institutions chargées de mettre en œuvre la politique de l'eau ou de projets d'une certaine ampleur, une médiation de premier niveau devant toutefois être assurée par les comités de bassin, par eux-mêmes ou en désignant un interlocuteur présentant des garanties de compétence et de neutralité.

## (2) Réaffirmer les missions régaliennes de l'État

La recherche d'une réduction des atteintes à la qualité de l'eau est une exigence de la DCE et engage la responsabilité de la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Il ne s'agit pas de sur-réglementer et d'aller au-delà des textes européens déjà exigeants, mais de ne **pas baisser la garde sur la qualité de l'eau**.

*L'élévation des températures et l'aggravation des étiages vont mécaniquement détériorer l'état des masses d'eau, en **réduisant l'effet de dilution des polluants à émissions constantes**. Leur concentration pourrait être accrue pendant la saison estivale.*

*Par ailleurs, la prise de conscience de **l'effet délétère sur la santé et sur l'environnement de polluants persistants jusqu'ici peu surveillés doit conduire à renforcer les exigences réglementaires** et d'élargir la liste des substances recherchées.*

*Ce constat justifie pleinement la suggestion figurant dans le présent rapport consistant à « étoffer les contrôles sanitaires de la qualité de l'eau pour disposer d'un suivi fin des contaminants et identifier les polluants émergents, tant dans l'eau potable que dans l'environnement ».*

*Par ailleurs, l'État a son rôle à jouer dans le contrôle de l'application de la réglementation à travers **la police de l'eau**. Celle-ci a pour objectifs de préserver les milieux aquatiques et la ressource en eau, d'en rétablir la qualité et d'en concilier les usages. Toutes les eaux sont concernées : douces, salées et saumâtres, souterraines ou superficielles.*

*La police de l'eau désigne à la fois l'ensemble des activités d'instruction et de contrôle de la protection et de la qualité de l'eau dépendant de l'État, et les personnels chargés de ce contrôle.*

*Elle s'exerce dans le cadre d'une **stratégie de contrôle élaborée dans chaque département au sein de la Mission interservices de l'eau et de la nature (Misen)**, placée sous l'autorité du préfet et du procureur de la République, et s'appuie sur des réseaux d'alerte et de mesure, ainsi que sur des laboratoires d'analyses. Depuis la réforme de juillet 2013, les attributions relatives à l'eau et à la nature ont été regroupées.*

*En matière de police judiciaire, les fonctionnaires ou agents publics ont la qualité d'inspecteurs de l'environnement lorsqu'ils sont commissionnés par le préfet et assermentés, en relation avec le procureur de la République. Cela concerne notamment les services déconcentrés de l'État : services de police de l'eau des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et services de police de l'environnement des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), l'Office français de la biodiversité (OFB), les personnels des parcs nationaux, du Conservatoire du littoral, mais aussi la police et la gendarmerie, les maires et agents de police municipale. Disposant de certaines prérogatives de police judiciaire (constatation, visite domiciliaire, audition, investigations), ils sont amenés à identifier les auteurs présumés d'infraction et à dresser des procès-verbaux constatant ces infractions. Les procureurs de la République décident des suites à donner à ces constats d'infraction, et peuvent, dans les cas les plus graves, ordonner des poursuites devant le tribunal correctionnel ou de police.*

*En matière administrative, la police de l'eau, effectuée par les mêmes agents, sous l'autorité du préfet, instruit, suit et révisé les demandes d'autorisation et de déclaration relatives à la loi sur l'eau, fixe les prescriptions visant à limiter les atteintes à la ressource en eau et aux milieux aquatiques et contrôle la conformité des travaux, installations et activités réalisés par rapport aux autorisations administratives obtenues. Des sanctions administratives sont proposées en cas de constat d'infraction.*

*Un rapport du CGEDD sur l'exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'État publié fin 2018<sup>299(\*)</sup> estimait à 3 700 ETP les effectifs qui contribuent à la police de l'eau et de la nature. L'OFB estime à 480 ETP ses effectifs consacrés à la police de l'eau. Les services de l'État (DDTM et DREAL) n'y consacraient en revanche qu'un peu moins de 200 agents.*

*Le rapport d'information sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau adopté par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale<sup>300(\*)</sup> publié en 2020 pointait la faiblesse des contrôles (à peine 6 000 contrôles des mesures sécheresse en 2019 sur toute la France) et la rareté ainsi que la modicité des sanctions (seulement 250 suites judiciaires ou administratives en 2019).*

Enfin, le rapport de l'IEGDD et de l'IGA sur l'organisation territoriale de l'État en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce publié en mars 2022<sup>301(\*)</sup> insistait sur la nécessité de mettre en place une organisation plus efficiente et plus lisible de la police de l'eau. Le rapport suggérait également de confier une partie des missions de police aux collectivités territoriales.

La mission ne s'engage pas dans cette voie et souhaite que la **fonction de contrôle reste une attribution régaliennne de l'État, qui doit l'assurer de manière effective et homogène sur le territoire**, pour éviter tout sentiment d'injustice.

La complexité des réglementations mais également celle des situations concrètes conduit parfois à ne pas bien identifier ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. Les contrôles effectués dans le cadre de la police de l'eau peuvent donc conduire à des conflits d'interprétation. Il convient de **renforcer l'approche par le dialogue et la pédagogie**, ne faisant pas de la sanction l'aboutissement privilégié des procédures, mais le dernier recours à l'issue d'un processus contradictoire.

**La mission formule donc les propositions suivantes :**

- 1 - Fixer dans la loi l'objectif de sobriété hydrique.
- 2 - Définir un cadre général de **contrats d'engagements réciproques** à l'échelle des bassins et sous-bassins.
- 3 - Engager une réflexion sur la **transformation du CNE en Haut Conseil doté de fonctions propres d'expertise**.
- 4 - **Confier aux comités de bassin une mission de médiation dans les conflits de l'eau, et permettre au CNE de jouer un rôle de médiateur national**, lorsque la médiation à l'échelle des bassins n'est pas possible.
- 5 - **Conforter la police de l'eau**, pour assurer un contrôle effectif du respect du cadre législatif et réglementaire qui s'impose aux utilisateurs de l'eau.

b). Renforcer la structuration par bassin et sous-bassin

Sénat, [Rapport d'information fait au nom de la Mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau » : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement](#) (Rémy Pointereau, président et Hervé Gillé, rapporteur), 11 juillet 2023 :

**La mission préconise donc de :**

- 6 - **Soutenir la création de CLE à l'échelle de chaque sous-bassin**, associant toutes les parties prenantes, et compétentes pour la planification à long terme comme pour la gestion de crise, animées de préférence par les EPTB et EPAGE s'ils existent (mais sans les rendre obligatoires) et à défaut par les services de l'État.
- 7 - **Permettre aux CLE d'adopter des SAGE simplifiés ou SAGE de préfiguration**, assortis d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs contraignants.

Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, [chapitre 6](#), p. 471-514 :

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

1. *promouvoir l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans chaque sous-bassin versant (2024) ;*
2. *promouvoir, dans l'ensemble des territoires, la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants ;*
3. *adosser les commissions locales de l'eau aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.*

#### c). Faciliter l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques de l'eau

*La mise en œuvre pratique des politiques de l'eau repose très largement sur les collectivités territoriales, qui ont la maîtrise d'ouvrage des équipements du petit cycle de l'eau mais aussi largement de ceux destinés à agir sur le grand cycle.*

##### (1) La question de l'intercommunalisation des compétences eau et assainissement

*La taille des collectivités peut être en obstacle dans la capacité à mettre en œuvre effectivement les mesures nécessaires à une gestion efficace de l'eau. La réponse privilégiée devant cette difficulté a été d'aller vers l'intercommunalisation des compétences. C'est ainsi le cas pour l'eau potable et l'assainissement qui doivent être transférés à l'échéance de 2026.*

*Si l'échelle intercommunale est sans doute pertinente, elle entraîne des effets de bord négatifs qui ne peuvent être ignorés : mutualisation des ressources pouvant pénaliser les communes ayant bien géré leur eau et constitué des réserves, au profit de communes ayant des réseaux fuyards et dont le prix de l'eau avait été maintenu à des niveaux artificiellement bas, convergence vers des tarifs globalement plus élevés, perte de contrôle des élus locaux sur la prise de décision, charges supplémentaires liées à la création de structures massives contrebalançant les économies d'échelle permises par le regroupement. Le chapitre du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes consacré à la gestion quantitative de l'eau<sup>303(\*)</sup> constate même que l'attribution de la compétence eau aux intercommunalités a pu conduire à un recul de la coopération entre communes : ainsi, la Communauté d'agglomération de Vannes a choisi d'exercer directement sa compétence et de sortir du syndicat départemental « Eau du Morbihan ».*

*À l'inverse, la gestion purement communale peut aussi avoir ses faiblesses, notamment pour faire face aux crises, ce que soulignait le rapport sur le retour d'expérience de la sécheresse 2022 précité.*

*La mission « flash » de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale sur l'exercice des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement par les communes et leurs groupements<sup>304(\*)</sup>, qui a rendu ses conclusions, recommande de « laisser les communes déterminer la meilleure solution pour l'exercice de ces compétences » (eau et assainissement), ce qui conduit à revenir sur leur intercommunalisation obligatoire.*

*La mission ne prend pas position sur ce sujet, même si de nombreuses voix se sont élevées pour recommander la plus grande souplesse afin de ne pas imposer un modèle national qui n'a pas de pertinence partout. Il n'y a cependant pas consensus : ainsi, Intercommunalités de France, comme le CNE, recommandent de ne plus différer l'intercommunalisation de la compétence eau et de conserver l'échéance de 2026, tandis que l'Association des maires de France et l'Association des maires ruraux de France recommandent le maintien de la possibilité de gestion communale.*

**(2) La question de la prise en compte de l'eau par les documents d'urbanisme**

*Par leur rôle de planification de l'utilisation de l'espace, assuré par les règles d'urbanisme qu'elles définissent, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent avoir un impact fort sur la gestion de l'eau.*

*Les documents d'urbanisme peuvent imposer vis-à-vis des documents d'orientation des politiques publiques ou des autres documents d'urbanisme de rang inférieur des obligations plus ou moins exigeantes :*

- la prise en compte impose simplement de ne pas ignorer l'existence du document d'urbanisme ;*
- la compatibilité contraint à ne pas faire obstacle aux objectifs du document d'urbanisme en question ;*
- enfin, la conformité, niveau le plus élevé, force à suivre les prescriptions du document d'urbanisme.*

*Les relations entre documents de planification vont dans les deux sens : les SDAGE et les SAGE, par exemple, peuvent avoir une influence sur la manière dont les documents d'urbanisme doivent être écrits.*

*Or, la prise en compte de l'eau dans l'ensemble des documents d'urbanisme s'avère extrêmement ténue, et ce à tous les niveaux.*

**À l'échelle des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET),** comme en atteste une étude de l'association Amorce publiée en juin 2023, des objectifs liés à la ressource en eau sont souvent définis, soit directement, soit indirectement au travers des objectifs concernant la biodiversité et les ressources naturelles. Mais, la même étude souligne que « pour aucun des SRADDET analysés, l'eau n'est présentée comme un axe majeur ». Seul fait exception le SRADDET des Pays-de-la-Loire, dont l'une des sept grandes orientations s'intitule « Faire de l'eau une grande cause régionale ». Les enjeux de l'eau s'imposent donc mollement aux documents d'urbanisme de rang inférieur. En outre, l'étude pointe le faible lien fait entre SDAGE et SRADDET, qui n'est sans doute pas étranger au fait que les périmètres de ces documents sont différents, les premiers couvrant un bassin hydrographique et les seconds une région administrative. Une telle faiblesse est considérée comme regrettable dans la mesure où « le SRADDET représente une opportunité pour mieux travailler en transversalité autour d'une stratégie commune ». L'association Amorce préconise donc de renforcer les objectifs et actions sur l'eau figurant dans les SRADDET, en les déclinant par sous-bassin versant.

**À l'échelle des Schémas de cohérence territoriale (SCoT),** l'eau pourrait aussi être mieux prise en compte, indirectement en bénéficiant du renforcement de sa place au sein des SRADDET, les SCOT devant prendre en compte leurs objectifs et être compatibles avec leurs règles générales, mais aussi directement, par eux-mêmes. En application de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, les SCOT doivent être compatibles avec « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux » des SDAGE ainsi qu'avec les « objectifs de protection » définis par les SAGE. Or, le rapport de compatibilité est plus souple qu'un rapport de conformité. Il impose simplement une absence de contradiction. En pratique, le lien entre problématiques de l'eau et SCoT s'avère léger.

**Enfin, à l'échelle des PLU ou PLUI,** la prise en compte des questions d'eau se fait à travers l'exigence de compatibilité avec le SCoT, et en l'absence de SCOT par une exigence de compatibilité directement avec les SAGE et SDAGE.

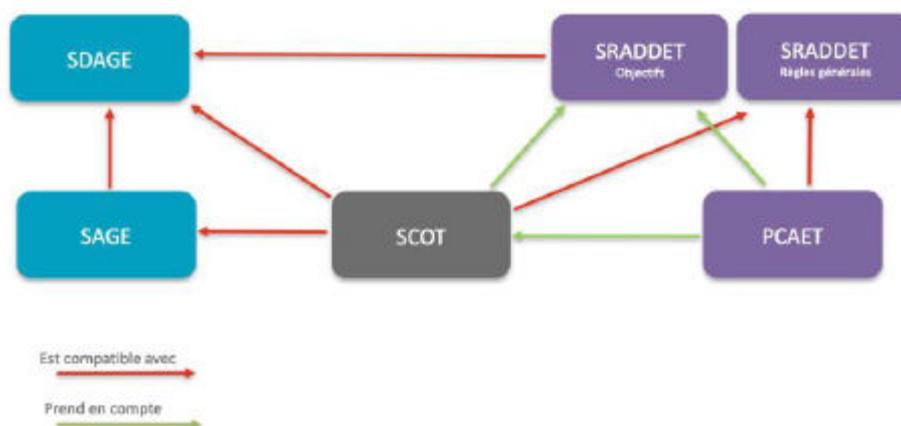
**Dans l'application quotidienne des règles d'urbanisme,** la question de l'eau s'impose toutefois de plus en plus. Ainsi, devant les risques de manques de disponibilité en eau, certains maires ont annoncé refuser les nouvelles demandes de permis de construire ou encore s'opposer aux déclarations préalables de travaux, notamment pour des piscines, voire pour des nouveaux bâtiments d'habitation. Ils peuvent s'appuyer sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme qui précise que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter

atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ». L'insuffisance d'eau porte en effet atteinte à la salubrité. Mais l'interdiction est juridiquement fragile si l'eau est encore disponible et son absence ne constitue qu'une perspective future éventuelle. Les piscines ne représentent d'ailleurs que 0,15 % des consommations d'eau et les restrictions à leur construction n'apportent qu'une réponse marginale à l'insuffisance structurelle de ressource.

La Fédération nationale des SCOT suggère de hiérarchiser nos besoins en termes d'urbanisme (...).

**La rédaction des SCoT et des PLU et PLUI est devenue particulièrement lourde et doit prendre en compte un écheveau de contraintes de plus en plus puissantes, et même parfois contradictoires** (par exemple l'obligation de construire des logements supplémentaires, tout en préservant les terres agricoles). Mieux prendre en compte l'eau dans les documents d'urbanisme pourrait ainsi ne pas passer par l'ajout d'une ligne supplémentaire dans le cahier des charges qui leur est imposé, c'est-à-dire sans modification de la réglementation actuelle sur le contenu des documents d'urbanisme, mais par une association des CLE en amont de la rédaction des SCoT. Parallèlement, les comités de bassin territorialement compétents pourraient être davantage associés à la rédaction des SRADDET. Ces instances pourraient, à l'issue du processus de rédaction, formuler un avis sur ces documents de planification.

**Schéma simplifié d'articulation entre documents de planification ayant un impact sur l'eau (source : association Amorce)**



### (3) Se doter d'une ingénierie territoriale performante

Dans la mesure où l'État n'est plus en mesure d'assurer l'assistance technique des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de leurs actions sur l'eau, et où le portage de projet demande de compétences spécialisées, **seules des collectivités de taille suffisante sont en mesure d'agir dans le domaine de l'eau**. Les départements ont longtemps joué un rôle important.

D'abord, ils peuvent **apporter une aide technique et financière aux communes et à leurs groupements**. Certains toutefois choisissent de se désengager et ne subventionnent plus les travaux portant sur l'eau potable ou l'assainissement.

Ensuite, ils assuraient une **coordination des interventions sur le grand cycle de l'eau**, voire géraient des infrastructures hydrauliques. Or, ils ont perdu leur clause générale de compétence. S'ils peuvent encore gérer leurs infrastructures historiques - certains sont propriétaires de barrages qui servent au soutien d'étiage, comme le barrage de Vinça dans les Pyrénées-Orientales - ils n'ont en principe plus la possibilité d'être les pilotes de l'ingénierie locale sur l'eau. Le rapport de la Cour des comptes précité rappelle ainsi que le tribunal administratif de Dijon, fin 2021, a annulé un programme du Conseil départemental de Côte-d'Or destiné à financer des études de maîtrise d'œuvre pour des projets d'investissement dans le domaine de l'eau.

Or, comme l'ont indiqué les représentants de l'Association des départements de France (ADF) devant la mission : « le département est souvent le seul acteur local capable de mettre en place des solutions durables, à la juste échelle, pour améliorer la production et la distribution d'eau potable. Ainsi, est-il le principal pilote des projets d'interconnexion des réseaux, permettant de sécuriser la ressource en réduisant les réseaux fuyards. En outre, nombreux sont les départements propriétaires historiques de sites naturels abritant des sources d'importance et d'infrastructures telles que des retenues d'eau permettant de stocker des réserves d'eau en période d'excès et d'en relâcher en période d'étiage. L'expertise historique des départements et l'ingénierie y afférente sont aussi précieuses pour les communes et intercommunalités démunies sur le plan des moyens pour assumer leurs propres missions de gestion de la ressource ».

La mesure n° 35 du Plan eau en tire les conséquences en prévoyant de faciliter les conditions d'intervention des conseils départementaux en matière d'assistance technique et financière. Concrètement, un article supplémentaire pourrait être intégré au code général des collectivités territoriales, précisant que le département « peut exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires à la mise en œuvre du schéma départemental de l'eau dans les domaines de la production d'eau potable, de la création ou de l'aménagement de réserves d'eau ou d'interconnexion de réseaux, dès lors que ces travaux excèdent le périmètre d'un syndicat ou d'une intercommunalité à fiscalité propre compétent en matière d'eau ». En outre, devant la complexité des choix entre les modes de gestion des services d'eau et d'assainissement et dans le suivi des contrats de délégation de service public, un dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pourrait être proposé aux autorités organisatrices de l'eau, pour les aider à faire les bons choix, en s'appuyant sur l'ingénierie départementale.

Les offices de l'eau d'outre-mer ont par ailleurs pointé lors de leur audition le **déficit d'ingénierie interne aux autorités organisatrices de l'eau mais aussi au sein du secteur privé**. La mise en œuvre de projets d'amélioration des réseaux de distribution de l'eau potable ou encore des systèmes d'assainissement est alors freiné non pas par des raisons financières, mais simplement par l'absence de ressources humaines mobilisables. Ce goulot d'étranglement retarde, voire bloque la mise à niveau des réseaux, qui est pourtant urgente. La constitution d'une mission nationale d'appui disposant des compétences nécessaires pourrait constituer une réponse pertinente.

#### La mission formule donc plusieurs préconisations :

**8 – Associer en amont les CLE à l'élaboration du « volet eau » des SCoT et demander l'avis des CLE sur le projet de SCoT avant son adoption.**

**9 – Associer en amont les comités de bassin à la rédaction des objectifs et règles générales des SRADDET et demander leur avis sur le projet de SRADDET avant son adoption.**

**10 – Sécuriser juridiquement les possibilités laissées aux départements de piloter les politiques locales de l'eau, en assurant la maîtrise d'œuvre d'études et de travaux d'intérêt départemental ; leur permettre de mettre à disposition des communes et intercommunalités une ingénierie de qualité.**

**11 – Créer une mission d'appui pour les maîtres d'ouvrages des projets liés à l'eau dans les outre-mer, pour pallier le déficit d'ingénierie privée mobilisable.**



