



**ASSISES DE L'EAU  
PHASE 2  
Rapport de Jean LAUNAY  
à Madame Emmanuelle WARGON**

Sur les enjeux transversaux

- Gouvernance
- Financement
- Objectifs de développement durable

*rendu le 16 mai 2019*

## AVERTISSEMENT

Les sujets transversaux (gouvernance ; financement / ODD) ont fait l'objet de nombreuses réunions et rencontres.

Cela a donné lieu à des contributions écrites qui sont jointes en **Annexe 6**.

Les analyses et les recommandations contenues dans ce rapport sont issues de nombreuses consultations et entretiens avec l'ensemble des acteurs, menées durant les deux phases des Assises ; elles reflètent ainsi le point de vue général du « monde de l'eau », et sont partagées par l'auteur du rapport, qui livre aussi ses convictions tirées :

- de son expérience d' élu local (maire ; président du SYMAGE, syndicat mixte d'aménagement et de gestion de l'eau de la vallée de la Dordogne lotoise ; administrateur de l'agence de l'eau Adour-Garonne) ;
- des fonctions nationales exercées aussi bien au niveau institutionnel (député du Lot ; président du Comité National de l'Eau - CNE) qu'au niveau associatif (président du Partenariat Français pour l'Eau - PFE).

L'auteur remercie les corédacteurs du rapport :

- David Colon : co-auteur de l'ouvrage « L'eau potable en France, entre factures et fractures »
- Xavier Dupont, administrateur civil du ministère de l'Intérieur.
- Philippe Guettier (directeur) et Gérard Payen (président du groupe de travail ODD) du PFE, pour leur contribution au chapitre ODD.

## TABLE DES MATIERES

Avertissement.....	2
Table des matières .....	3
Préambule .....	5
<b>I. Les Objectifs de Développement Durable (ODD) fixent le cadre de l'évolution du système français.....</b>	<b>7</b>
<b>Les constats sont connus.....</b>	<b>7</b>
<b>et imposent de passer à l'action.....</b>	<b>8</b>
<b>II. L'Eau est le marqueur du changement climatique : "L'Urgence climatique" .....</b>	<b>9</b>
<b>III. La Gouvernance doit conjuguer efficacité et démocratie .....</b>	<b>11</b>
<b>1. L'état des lieux... ..</b>	<b>11</b>
<b>...et un contexte juridique... ..</b>	<b>12</b>
<b>... qui posent les besoins de gouvernance.....</b>	<b>12</b>
1.1. par une allocation efficace des budgets d'intervention des Agences de l'Eau sur le Grand Cycle 12	
1.2. et garantissant la subsidiarité de responsabilité sur l'ensemble des sous-bassins .....	13
<b>Les briques de gouvernance existantes.....</b>	<b>14</b>
1.3. par les autorités organisatrices intervenant sur les domaines du Grand cycle .....	14
1.4. montrent une carte des SAGE encore incomplète.....	15
<b>...doivent clarifier les compétences, les responsabilités et les financements.....</b>	<b>17</b>
<b>Et ce schéma organisationnel doit être doté de mesures d'accompagnement ; la gouvernance de l'eau.....</b>	<b>18</b>
1.5. ... devant peser sur la maîtrise de l'ensemble des usages, .....	18
1.6. se rapprocher des citoyens, .....	19
1.7. et impliquer une modification de l'organisation de l'Etat .....	20
<b>IV. Le financement devant prévoir la gestion du Grand Cycle, il faut donc garder le principe « L'Eau paye l'Eau » mais élargi .....</b>	<b>21</b>
<b>1. Les principes du modèle français de l'eau sont à affirmer et à actualiser... ..</b>	<b>21</b>
<b>en mettant en place des règles financières permettant l'exécution de programmes de grande ampleur et de longue portée... ..</b>	<b>21</b>
Abandon du « plafond mordant » qui pénalise l'action des Agences de l'Eau .....	21
<b>en mobilisant d'autres financeurs publics.....</b>	<b>22</b>
1.1. par la modification des règles de comptabilisation des financements des syndicats mixtes ouverts.....	22
1.2. en faisant appel aux financements bancaires bonifiés par la puissance publique,.....	22
<b>et le recours aux fonds européens.....</b>	<b>23</b>
<b>en créant d'autres redevances, selon le principe pollueur payeur,.....</b>	<b>23</b>
<b>Eléments de conclusion .....</b>	<b>25</b>
<b>21 propositions pour le grand cycle de l'Eau.....</b>	<b>26</b>

**ANNEXES ..... 28**

**Annexe 1 - Les ODD : Actions s’inscrivant dans le développement durable tant pour la politique publique métropolitaine et Outre-Mer que pour celle liée à l’action européenne et internationale  
28**

POLITIQUE PUBLIQUE MÉTROPOLITAINE ET OUTRE-MER ..... 28

POLITIQUE DE COOPERATION EUROPEENNE ET INTERNATIONALE (pour mémoire car globalement en-dehors des discussions liées aux Assises de l’eau)..... 31

**Annexe 2 - Compétences du Grand Cycle, EPAGE, EPTB, Préfet coordonnateur de bassin..... 33**

2.1. Compétences du Grand cycle de l’Eau telles que décrites à l’article L. 211-7 du code de l’environnement : ..... 33

2.2. Qu’est-ce qu’un EPAGE ? ..... 33

2.3. Qu’est-ce qu’un EPTB ? ..... 34

2.4. Les compétences du préfet coordonnateur de bassin ..... 34

**Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées..... 37**

**Annexe 4 – Propositions de loi, lettres d’accompagnement, et compte-rendu de réunion..... 39**

**Annexe 5 – Contributions écrites reçues ..... 40**

## PREAMBULE

La gestion de l'eau, en France, présente un paysage fortement émietté. En effet, on est passé en cinquante ans, d'une gestion de l'eau quasiment libre de toute sujétion, à un secteur dans lequel de nombreux acteurs se sont vus attribuer missions et compétences. L'approvisionnement des ménages et des autres activités humaines, l'irrigation des cultures, la lutte contre les inondations et le soutien d'étiage, le souci de la vie des cours d'eau, la qualité des nappes phréatiques, la production hydroélectrique, la navigation fluviale sont quelques-uns des usages de l'eau, qui obéissent chacun à un jeu d'acteurs, de réglementations, et de financements particuliers.

Or, l'eau est un bien commun, un *commun*. Par leurs déclarations, Anne-Marie LEVRAULT (CGEDD), disant « notre eau, patrimoine commun de la nation, et richesse fragile, dont nos enfants doivent pouvoir bénéficier »<sup>1</sup>, ou François de RUGY disant « l'eau patrimoine commun de la nation »<sup>2</sup>, se rallient de fait à la théorie des *communs*. Cette approche par les communs a été consacrée par le prix Nobel d'économie attribué à Elinor Ostrom en 2009 et a influencé l'analyse des politiques publiques. « La théorie des communs invite à ne pas regarder chaque règle de gestion de l'eau de manière séparée, mais d'étaler (et promouvoir) des systèmes de règles imbriquées (des règles constitutionnelles, des règles de choix collectifs et des règles opérationnelles) qui puissent façonner l'ensemble d'une situation d'action donnée »<sup>3</sup>.

De fait, l'eau, par sa nature circulante, fluide et fragile, se prête mal à une gestion éclatée aux visées hétérogènes. De plus, l'intérêt de tous les acteurs, à long terme, est de s'assurer des conditions du maintien d'une eau abondante et de qualité, puisqu'il est acquis que la remédiation est, dans tous les cas, plus onéreuse que la prévention.

Des efforts ont été effectués pour harmoniser les différents usages, mais ils sont encore insuffisants et ne sont plus à la hauteur des enjeux d'aujourd'hui. En effet, le temps s'accélère, la course contre la montre est engagée pour éviter des dégâts irréversibles qui ne permettraient plus de maintenir durablement l'accès à une eau abondante, de qualité, et à un prix raisonnable.

Il devient donc impératif de trouver une meilleure efficacité au système de gestion (rapidité de décision et d'action, solutions adaptées et économes), tout en ménageant les espaces de débat permettant la transparence nécessaire à l'exigence démocratique ainsi que la recherche de solutions mutuellement profitables.

L'importance des enjeux et l'urgence de la situation doivent conduire à envisager des réformes hardies de la gouvernance de l'eau, ainsi que de son financement. Le Président de la République nous y invite, lorsqu'il déclare pendant un des épisodes du Grand débat national : « la solution est dans un nouveau temps de décentralisation qui clarifie les compétences, les responsabilités et les financements »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Colloque politiques publiques eau et milieux aquatiques, 8 juillet 2015

<sup>2</sup> Comité de pilotage de la deuxième phase des Assises, 12 février 2019

<sup>3</sup> Sylvain Barone et Pierre-Louis Mayaux, *Les politiques de l'eau*, ed. LGDJ, 2019

<sup>4</sup> St Brieuc, le 4 avril 2019

Le rapport ci-après repose sur les principes suivants :

- Tendre vers une gouvernance qui puisse, à tous moments, arbitrer entre les différents usages de l'eau et dont les décisions s'imposent à tous les autres acteurs, y compris ceux qui ne participent pas, *stricto sensu*, à la gestion de l'eau (décisions en matière d'aménagement urbain, décisions en matière de déboisement, par exemple).
- Cette gouvernance privilégie, par rapport à d'autres considérations, la disponibilité quantitative d'une eau de qualité dans le long terme : c'est sa définition de l'intérêt général. Le maintien d'un environnement de qualité est l'une des conditions de l'atteinte de cet objectif.
- Les arbitrages réalisés au nom de cet intérêt général sont précédés et accompagnés par des débats réunissant toutes les parties prenantes. L'objectif de ces débats est de trouver les solutions qui prennent le mieux en compte les contraintes des uns et des autres, ou qui permettent à ceux des acteurs dont l'effort est le plus important de s'adapter au changement.
- La solidarité entre les différents usagers et entre les différents territoires est une réalité de fait. La gouvernance organise ces solidarités et les rend acceptables par tous.
- En matière de gestion du grand cycle de l'eau, la nature commande. La gouvernance a intérêt à se caler sur la géographie des systèmes hydrologiques (bassins versants, sous bassins)
- La gouvernance ainsi établie sera de nature à maximiser les résultats des efforts de tous les acteurs, unis par un même objectif. Le modèle français de l'eau, fondé sur des principes réaffirmés et adapté aux contraintes d'aujourd'hui, redeviendra performant et attractif. Il pourra alors être diffusé dans d'autres pays à la recherche de schémas organisationnels et contribuer ainsi aux objectifs de développement durable de l'ONU.
- Le financement de l'organisation du cycle de l'eau, soucieux de l'intérêt général, est dédié (selon le principe établi en 1964 « l'eau paye l'eau »). Les taxes sur l'eau sont affectées aux actions permettant le maintien d'une eau disponible, en quantité et en qualité. Les débats publics récents (G7 Biodiversité, Grand Débat) ont montré que les citoyens peuvent comprendre l'effort nécessaire pour l'écologie. Les prélèvements actuels sur les budgets écologiques affectés (cas de l'eau) nuisent à l'acceptabilité de cette ambition.

## I. LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE (ODD) FIXENT LE CADRE DE L'EVOLUTION DU SYSTEME FRANÇAIS

### **LES CONSTATS SONT CONNUS**

Le grand débat national et de nombreux mouvements de la société civile ont montré un **fort intérêt de nos concitoyens pour une transition écologique juste et pour la mise en place d'actions concrètes.**

Les scientifiques (GIEC pour le climat et IPBES pour la biodiversité) ont montré et confirment tous les jours que **les modes de développement actuels ne sont pas durables au plan international. L'eau en est la première victime** et le dérèglement climatique ne fait qu'exacerber des déséquilibres existants. Fait sans précédent, les Nations unies ont lancé un cri d'alarme : « *Le monde n'est pas sur une bonne trajectoire: les financements consacrés à l'eau et à l'assainissement sont insuffisants, les structures de gouvernance ont fragmentaires et les capacités institutionnelles et humaines dans l'ensemble du secteur de l'eau sont également insuffisantes, notamment dans les pays les moins avancés !* » *Rapport UN-Water 2018.*

Ce constat accablant pour l'avenir dans le secteur de l'eau peut être également fait dans beaucoup d'autres secteurs : pauvreté et inégalités, sécurité alimentaire, égalité entre les sexes, modes de production et de consommation, changement climatique, biodiversité... et l'eau est un facteur nécessaire à tous ces secteurs.

**Si le niveau de développement de la France fait que la situation est globalement satisfaisante, des progrès restent néanmoins à faire** pour assurer une gestion durable des ressources en eau et satisfaire nos engagements internationaux, en particulier ceux liés aux Objectifs de Développement Durable (ODD):

- plus de 1,5 millions de personnes ne disposent pas en permanence d'eau potable et d'assainissement, en particulier dans les outre-mer ;
- 40% des installations d'assainissement non-collectif ne sont pas conformes à la réglementation ;
- seules 44% des masses d'eau ont atteint l'objectif du bon état écologique du fait des pollutions diffuses agricoles et de l'équilibre entre leur disponibilité et les prélèvements ;
- en 2050, les débits moyens annuels des cours d'eau en métropole diminueront de 10 à 40% et les pluies et les sécheresses seront nettement plus fréquentes et violentes ;
- la dégradation des mangroves outre-mer conduira plus régulièrement à des submersions et à la salinisation des eaux souterraines du littoral du fait de l'élévation du niveau des mers ;
- En France aussi beaucoup de zones humides sont en danger et les zones d'expansion de crues ont été limitées.

Il est important de signaler qu'une partie des engagements des ODD sont portés par les réglementations européennes (Directive Eaux Résiduaires Urbaines, Directive Cadre sur l'Eau, Directive Eau Potable,...).

## **ET IMPOSENT DE PASSER A L'ACTION**

Cinq grands cadres de réflexion se présentent à nous pour passer des constats à l'action concrète :

- **le grand débat national** ;
- **les deux séquences des Assises de l'eau** qui vont permettre de faire remonter des propositions en matière d'économie d'eau, de protection et de partage des ressources en eau et de développement des solutions fondées sur la nature;
- l'état des lieux de la situation française au regard des engagements internationaux pris par la France (cf étude ASTEE 2018) ;
- **la stratégie eau et assainissement pour l'action internationale** de la France menée par le MEAE (remise prévue en juin 2019) ;

**La loi Oudin-Santini** permet aux collectivités territoriales, à leurs groupements, et aux Agences de l'Eau de consacrer jusqu'à 1% de leur budget aux actions internationales et de coopération décentralisée. Cette disposition a été peu utilisée par les maîtres d'ouvrage de l'eau. Aujourd'hui il est globalement considéré que seul un tiers de cette capacité de financement est effectivement affecté à la coopération décentralisée.

Cette disposition mériterait d'être davantage mise en œuvre, car elle permet d'atteindre plusieurs objectifs :

- accroître l'aide publique au développement de la France et se rapprocher ainsi des 0,7% du PIB, ainsi que le recommande l'ONU ;
- développer une expertise internationale chez les acteurs français de l'eau, expertise qui à long terme peut déboucher sur des marchés de coopération internationale ;
- faire rayonner le modèle français de l'eau et ses normes techniques et juridiques (il s'agit là de « soft power »).

- **la Feuille de route française pour la mise en œuvre des ODD** pour laquelle le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué que le contenu, en ce qui concerne l'eau, serait préparé par les Assises de l'eau. Cette Feuille de route qui sera celle de tous les acteurs français, et non du seul Etat, devrait être publiée en juin 2019.

Ces 17 ODD, approuvés par les Nations unies en 2015, fixent pour les grands enjeux mondiaux (pauvreté, faim, santé, éducation, égalité des sexes, énergie, travail, inégalités, villes, consommation et production, climat, vie terrestre et aquatique ... et eau) des cibles chiffrées à atteindre en 2030 assorties d'indicateurs précis permettant de mesurer les progrès accomplis. L'ODD 6 comporte 8 cibles liées à tous les usages de l'eau. D'autres ODD comportent également 12 cibles qui concernent l'eau.

Les mesures qui seront prises en compte dans cette Feuille de route devront permettre simultanément le développement économique, le développement social et la préservation de l'environnement qui sont les fondements même des 17 ODD auxquels la France a adhéré. Elles permettront de donner lisibilité et cohérence aux choix politiques.

La France doit faire rapidement des choix au vu de l'étude « *L'approche européenne de la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable : bonnes pratiques et pistes pour le futur* », publiée par le Secrétariat du Parlement européen en février 2019. L'étude examine les cadres de gouvernance mis en place pour la mise en œuvre des ODD dans tous les États membres de l'UE.

Les fiches pays qui en résultent constituent un aperçu comparatif complet. **La France est classée parmi « les moins bons élèves » de l'UE** en matière d'engagements et de stratégie politique vis-à-vis des ODD. Cette étude indique que « la stratégie de développement durable adoptée par notre pays pour la période 2014-2020 n'a pas eu d'impact politique et que l'un des défis que la Feuille de route nationale devra combler est celui du retard de mise en œuvre ».

**Ces actions figurent en ANNEXE 1**



## II. L'EAU EST LE MARQUEUR DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : "L'URGENCE CLIMATIQUE"<sup>5</sup>

L'Eau est le marqueur du changement climatique. Une élévation, même faible, de la température moyenne a des incidences considérables sur le cycle de l'eau. Cela se traduit par des variations très importantes des volumes en jeu, ainsi que par des pics et des creux accentués qui engendrent des phénomènes naturels aux impacts catastrophiques pour les activités humaines (inondations, sécheresses).

Bien sûr le réchauffement accroît encore la tension sur la ressource en eau.

Les 7 comités de bassin<sup>6</sup> ont adopté un plan d'adaptation au changement climatique et les mesures identifiées dans les différents PACC viennent alimenter et renforcer les principales décisions des Assises de l'eau phase 2. Le constat partagé des directeurs des agences de l'eau précise : « *il faut prendre en compte l'effet du changement climatique (SDAGE, évolution de la DCE, instruction PTGE) et intégrer ses effets dans les décisions de long terme comme la planification de l'urbanisme (SCOT), les politiques sectorielles (énergie, agriculture) ou les schémas de développement territorialisés (SRADDET)...* »

Le « Plan National d'Action Contre le Changement Climatique » PNAACC2 (2018/2022) cible 10 impacts du changement climatique ; 8 d'entre eux renvoient au trop d'eau ou au manque d'eau. Dans le PNAACC2, les actions du domaine gouvernance ont pour ambition d'articuler efficacement les échelons nationaux et territoriaux, avec une attention particulière pour l'outre-mer.

### **Pour autant, les 10 préconisations opérationnelles du PNAACC2 ne sont pas à la hauteur des enjeux :**

- Lutter contre les feux de forêt avec l'acquisition de 6 avions bombardier d'eau pour conforter le dispositif du ministère de l'Intérieur : d'ici 2050, 50% des espaces naturels français seront soumis au risque incendie.
- Renforcer la vigilance météo avec le déploiement de 5 nouveaux radars à horizon 2021, et l'extension du système d'alerte et d'information des populations en outre-mer avec un premier dispositif de 15 sirènes déployé dès 2019 aux Antilles.
- Faire un point complet des normes et référentiels techniques pour prendre en compte le climat futur.
- Développer un centre de ressources sur l'adaptation pour faciliter le partage de bonnes pratiques et mesurer les progrès de la France pour s'adapter au changement climatique (Cerema).
- Diffuser des messages de prévention par le service sanitaire des étudiants en médecine (selon une enquête menée en 2015, seuls 4% des personnes âgées pensent être à risque en période de canicule et seuls 4% d'entre eux se sont inscrits sur les registres municipaux).

<sup>5</sup> Cf. Conférence de presse du Président de la République Macron du 25/04/2019

<sup>6</sup> Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Corse, Seine-Normandie

- Intégrer la thématique du changement climatique et de l'adaptation dans les cursus scolaires, de l'école à l'enseignement supérieur, en commençant par les 12 écoles du Ministère de la Transition écologique et solidaire qui forment 7 000 étudiants dont 1 000 futurs fonctionnaires par an.
- Effectuer une étude sur les freins à la mobilisation locale des fonds européens (36% des 298 M€ dédiés à l'adaptation programmés, 2% dépensés).
- Etablir des perspectives économiques pour identifier les filières à risque et les mesures d'accompagnement (notamment tourisme en métropole et en outre-mer).
- Créer de nouveaux outils d'aide à la décision dans le secteur forestier (quelles essences planter aujourd'hui ?)

Et au niveau planétaire, le pire est peut-être à venir. « Les zones sèches sont de plus en plus sèches, les zones humides de plus en plus inondées (les sécheresses et les inondations ont touché 160 millions de personnes). 90 % des catastrophes dites naturelles sont liées à l'eau » - *Blog géographies en mouvement – libération.fr du 17 avril 2019.*

Dans un tel contexte qui impose des réponses massives et adaptées, il est indispensable que la gouvernance soit efficace et réactive.

Il faut savoir à tout instant qui est responsable de quel aspect, et les moyens dont il dispose pour agir.

Il faut aussi être capable d'anticiper les problèmes afin de développer les réponses correctes. Il faut pour cela avoir la capacité de voir large (à l'échelle de l'ensemble du bassin versant, et comment le cycle de l'eau évolue selon l'occupation de l'espace) et loin (avoir les outils prospectifs permettant d'évaluer les précipitations, les besoins à couvrir, le ruissellement prévisible, etc.)

Il faut enfin que les moyens humains, techniques, et financiers soient disponibles sur une séquence de longue haleine, pour gérer correctement des évolutions longues et amples. En particulier, il serait souhaitable que les moyens financiers puissent être garantis dans la durée et disposer de sources clairement identifiées.

### III. LA GOUVERNANCE DOIT CONJUGUER EFFICACITE ET DEMOCRATIE

#### 1. L'ÉTAT DES LIEUX...

Traditionnellement restreint au simple captage et à l'assainissement, il devient désormais évident que le périmètre de la gestion de l'Eau va s'élargir avec une adhérence "petit cycle / grand cycle" de plus en plus forte : arbitrages sur la gestion de la ressource ; interface avec le milieu lors du prélèvement et lors du rejet ; pollution issues de la ressource ou rendue au milieu ; etc.

Or, les cartes de maîtrise d'ouvrage du Petit cycle "collent" à la carte administrative de la France : communes et leurs regroupements. Ce n'est pas le cas des sous-bassins hydrographiques qui répondent à des logiques de géographie de surface (de pentes, de cours d'eau, de versants,...) ou de réseaux hydrauliques naturels souterrains.

Dans l'état actuel des choses, les agences de l'eau, qui sont les garants de la logique hydraulique, n'ont pas la compétence de maîtrise d'ouvrage. Elles financent les interventions sur le terrain menées par des maîtres d'ouvrage, communes ou regroupements.

Au fil du temps, les élus locaux ont devancé le cadre législatif et réglementaire pour gérer le Grand cycle et partager les risques liés à l'eau en créant des "syndicats mixtes ouverts" à grande échelle : la création des EPAGE par la loi n'est finalement que la "régularisation" de ces initiatives.

La création du cadre législatif de la GEMAPI<sup>7</sup> (dans la loi MAPTAM) est intervenue à la suite des dramatiques inondations de 2013 qui ont tué. Cette création exprime, en creux, le besoin de clarifier les responsabilités (et donc les compétences).

A plus grande échelle, des logiques hydrographiques se sont dessinées (parfois à l'intérieur d'un grand Bassin d'Agence de l'Eau, comme en Bretagne mais parfois en intersection de plusieurs bassins : cas de l'EPTB Saône-Doubs). Les EPTB sont venus en grande partie répondre à ce besoin.

Après cette phase historique de constitution des "briques de compétences" pour le grand cycle, le moment est propice à une harmonisation simple de l'ensemble du dispositif, de façon à conserver les savoir-faire acquis, à éviter tout conflit de compétences, à garantir une maîtrise d'ouvrage grand cycle sur l'ensemble du territoire pour une allocation efficace par les Agences de l'Eau des fonds prévus sur le Grand Cycle (5,3 Mds d'€ tout de même sur 6 ans dans le XIème programme).

Les principes que l'on peut retenir, si l'on souhaite que le système soit à la fois performant et démocratique, sont donc les suivants :

- L'Etat, garant des engagements vis-à-vis de l'UE et de la communauté internationale, doit pouvoir s'appuyer sur des acteurs de terrain responsables.
- l'efficacité commande que chaque compétence ait un attributaire, qui puisse être Maître d'ouvrage, à la fois opérateur et responsable.
- L'organisation doit « coller » au terrain et doit donc respecter le plus possible les logiques de bassins et de sous-bassins.
- Le débat local, associant toutes les parties prenantes, doit pouvoir dégager des solutions de compromis, si possible gagnant-gagnant, et qui tirent le système vers une plus grande « vertu écologique ».
- La gouvernance doit permettre d'orienter les différents consommateurs vers plus de vertu (moins de prélèvements, moins de pollutions, des aménagements de l'espace plus favorables à une bonne gestion de l'eau) ; vers plus de solidarité entre les consommateurs ; et vers un meilleur équilibre entre les payeurs.

---

<sup>7</sup> gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

Il n'y a au final assez peu de schémas possibles d'organisation. Celui qui est proposé ici est le plus logique, et bouleverse assez peu le système existant. Il est en effet à noter que le couple [EPAGE/SAGE], qui semble assez naturellement s'imposer comme la maille de base de la maîtrise d'ouvrage du grand cycle, n'entre pas en conflit avec le maillage historique des collectivités locales. En effet, l'EPAGE est un regroupement de collectivités locales sur une échelle de sous-bassin hydraulique et revient à fédérer des mailles élémentaires du "petit cycle".

### **...ET UN CONTEXTE JURIDIQUE...**

Le « Grand cycle de l'eau » renvoie à 3 domaines d'intervention sur les territoires : La prévention des inondations et la défense contre la mer (incluant l'entretien des ouvrages existants) ; La prise en charge des démarches de gestion concertée de la ressource en eau (en quantité et en qualité, incluant le soutien d'étiage) ; La préservation et la gestion des zones humides. Ces 3 domaines ont été traduits à l'article L. 211-7 du code de l'environnement par 12 compétences (voir annexe), dont 4 ont été rassemblées sous le vocable GEMAPI par la loi MAPTAM de 2014.

Ces 12 compétences définies par le code de l'environnement ne sont pas disjointes entre elles (ex. : «L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique » / « L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau » / «La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols » interagissent) ;

La GEMAPI ciblant de façon restrictive quelques compétences du « Grand cycle » a créé de la confusion entre compétences, responsabilités, moyens (taxe associée), et un objectif de gestion équilibrée des milieux faisant appel à l'ensemble des compétences ;

Cette forte segmentation des compétences engendre la multiplication des intervenants et l'affaiblissement des responsabilités : organisation « à la carte » où toutes les parties prenantes territoriales sont légitimes à intervenir, mais peu seront aptes à agir et à s'engager ;

Dans les débats collectifs de la seconde phase des Assises, on note une absence cruelle de chiffres, de statistiques et d'indicateurs essentiels pour hiérarchiser les enjeux et évaluer l'efficacité des actions.

### **... QUI POSENT LES BESOINS DE GOUVERNANCE**

#### **1.1. par une allocation efficace des budgets d'intervention des Agences de l'Eau sur le Grand Cycle**

L'arrêté du 13 mars 2019 encadre le montant pluriannuel des dépenses du 11e programme d'intervention des agences de l'eau.

Pour le Grand cycle de l'eau et la biodiversité, ce seront 5,3 milliards d'euros (article 2 de l'arrêté) qui seront alloués au financement du *Domaine 3*<sup>8</sup> pour la période 2019-2024.

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méditerranée et Corse	Seine-Normandie	Total
Domaine 0	160	88	176	105	206	267	1 002
Domaine 1	198	59	261	68	213	244	1 043
Domaine 2	396	263	654	335	770	1 812	4 230
Domaine 3	876	287	1 075	390	1 394	1 296	5 318
Primes mentionnées au L. 213-9-2 du <a href="#">code de l'environnement</a>	66	100	0	50	330	378	924
Total	1 696	797	2 166	948	2 913	3 997	12 517

A défaut de disposer de maîtrises d'ouvrages clairement établies sur l'ensemble du territoire pour le Grand Cycle de l'Eau, l'allocation des financements des Agences de l'Eau sur le *Domaine 3* pourrait s'avérer difficile ou peu coordonnée.

## 1.2. et garantissant la subsidiarité de responsabilité sur l'ensemble des sous-bassins

La gouvernance du Grand Cycle de l'Eau doit s'intégrer dans **les SDAGE** (Schémas Directeurs d'Aménagement et de la Gestion de l'Eau). Ce sont les documents de programmation à l'échelle des 6 grands bassins hydrographiques : ils définissent le cadre de la gestion de l'eau à grande échelle et guident les périmètres d'interventions financières des Agences de l'Eau au regard des priorités. Pour autant, les Agences de l'Eau n'exercent pas de Maîtrise d'Ouvrage : elles sont les instruments de programmation et de soutien financier à la politique des territoires, sans vocation à les porter.

Ceci étant posé, le Grand cycle de l'eau doit **disposer d'une maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble de la France**<sup>9</sup> garantissant que sur l'ensemble des champs de compétences, il n'y ait :

- ni zones de vide (territoires sans maîtrise d'ouvrage ou compétences orphelines) ;
- ni chevauchements des responsabilités qui créent inévitablement des conflits de droit.

Pour organiser à l'échelle des territoires hydrographiques une concertation entre les acteurs, et rendre les arbitrages pour la gestion de l'eau en qualité et en quantité, il faut nécessairement **un échelon de gouvernance locale** qui maille l'ensemble du territoire. Cet échelon local, doté de capacité

<sup>8</sup> Domaine 3 : les mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité qui regroupent l'ensemble des investissements relatifs à l'adaptation au changement climatique, à la préservation de la biodiversité et restauration des milieux aquatiques, à la prévention des impacts de l'environnement sur la santé ;

<sup>9</sup> Rapport de la Cour des comptes de 2004

d'intervention opérationnelle (maîtrise d'ouvrage), doit assurer l'articulation avec les Communes ou leurs groupements en charge des compétences du petit cycle de l'eau.

Tout en confortant la décentralisation de la gouvernance du cycle de l'eau, **l'Etat**, doit toutefois garantir le respect des **engagements politiques pris par la France** vis-à-vis de ses partenaires internationaux : ODD, Directives européennes, Accords sur le climat,...

Il s'agit donc de concevoir **une courroie de transmission lisible entre les priorités des grands bassins hydrographiques et l'action territoriale** :

- qui assure la cohérence entre le découpage administratif de la France et les logiques hydrographiques ;
- qui garantisse la déclinaison territoriale des politiques publiques de l'Etat et des documents de programmation associés (SDAGE).

Une organisation de la maîtrise d'ouvrage selon ces 3 niveaux (Etat, bassins hydrographiques locaux, territoires) doit être capable :

- de drainer des financements avec l'appui des départements et des régions (notamment pour les aides européennes) ;
- de concilier les conflits d'usages multiples et latents exprimés lors des débats des Assises (ex. : les agriculteurs veulent de l'eau en quantité et des retenues de substitution, les pêcheurs veulent des débits qui fluctuent et une eau de qualité).

## Les briques de gouvernance existantes...

### 1.3. par les autorités organisatrices intervenant sur les domaines du Grand cycle

Autorité / Instance	Spécificité pour le Grand Cycle
<b>Le Préfet coordonnateur de Bassin</b>	Il est l'autorité de l'Etat sur les 6 grands bassins hydrographiques en matière de planification, de gestion quantitative, d'inondations (voir détail des compétences en annexe)
<b>Le Préfet de Région</b>	Il s'assure de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région, et de l'exécution de ses politiques publiques. Il a également autorité sur les préfets de département dans les limites fixées par décret.
<b>La Région : collectivité territoriale</b>	Les conseils régionaux sont autorités de gestion de nombreux programmes européens (FEDER, FSE, FEADER,...). Ils gèrent les crédits européens et sélectionnent des projets sur leurs territoires (SRADET).
<b>Le Département</b>	Les départements peuvent concourir au financement des syndicats mixtes ouverts (EPAGE, EPTB) pour les projets d'investissement du Grand Cycle. Ils n'ont pas vocation à exercer une maîtrise d'ouvrage

	pour le Grand cycle.
<b>Les EPTB</b>	Etablissement public territorial de bassin : syndicat mixte pour le grand cycle à l'échelle de bassins versants ou de regroupements de sous-bassins hydrographiques
<b>L'EPAGE</b>	C'est la maille locale de regroupement de collectivités ou syndicats mixtes à l'échelle des sous-bassins hydrographiques
<b>Le SAGE</b>	C'est l'outil de planification de la gestion locale de l'eau. Il est doté d'une assemblée délibérante (CLE : Commission locale de l'Eau). Il est approuvé par arrêté préfectoral et devient un document à prendre en compte dans les projets d'aménagement et les projets d'urbanisme (SCOT, PLUI ou PLU, etc).
<i>Le couple EPAGE / SAGE est l'échelon opérationnel de maîtrise d'ouvrage du grand cycle de l'eau pour les territoires</i>	
<b>Les Agences de l'Eau</b>	Pour mémoire : dotées de l'ensemble des missions de programmation cadrée par le SDAGE et de soutien financier par programmes de 6 ans, elles n'exercent pas de maîtrise d'ouvrage sur les territoires.

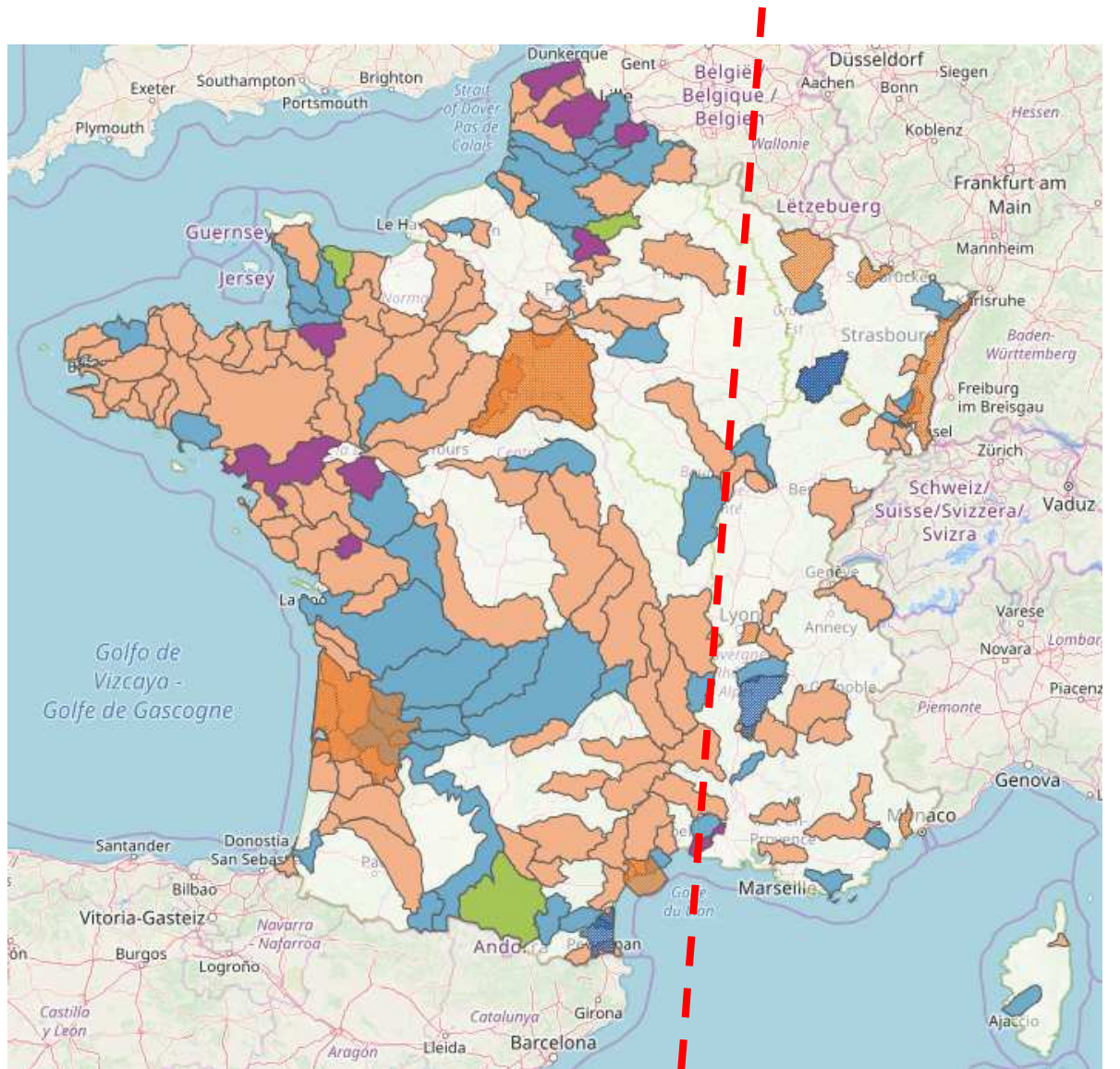
#### **1.4. montrent une carte des SAGE encore incomplète**

La carte des maîtrises d'ouvrage par bassins et sous-bassins hydrographiques est à concilier avec la carte administrative territoriale.

On constate sur la carte actuelle une fracture Est/Ouest dans l'analyse hydrographique territoriale par des SAGE.

A l'ouest, là où le stress hydrique, les enjeux de qualité d'eau, et les arbitrages d'usage de la ressource entre les acteurs se sont manifestés, les collectivités territoriales ont pris le sujet et se sont organisées en syndicats mixtes avec écriture de SAGE.

A l'Est de la France, où la ressource hydraulique de l'axe Rhin-Rhône n'est pas soumise à des pressions fortes, la carte des SGAE est presque vierge, et on note la constitution d'EPTB à grande échelle (ex. cas de l'EPTB Saône –Doubs)



Source : <https://www.gesteau.fr/sage#6/47.324/5.460/sdage,sage> (06/05/2019)



## ...doivent clarifier les compétences, les responsabilités et les financements

La carte lacunaire de la prise en charge des compétences du grand cycle est due à plusieurs facteurs : ce sont des compétences qui drainent des risques (souvent pénaux), qui ne disposent pas de schémas de financement systématiques, et qui peuvent laisser les élus locaux démunis.

Malgré les textes de loi existants encadrant les domaines de compétences, les services déconcentrés de l'Etat peuvent avoir des interprétations à géométrie variable sur l'exercice de ces compétences (« continuité des décisions sur les cours d'eau », reconnaissance de la « représentation de substitution » appréciée de façon variable d'un département à l'autre,...).

Des collectivités territoriales ou des syndicats mixtes cherchent à résoudre leurs problématiques locales par des propositions de textes adressés aux parlementaires (ex. de projets transmis : propositions de loi écrites par Saône-Doubs, ou proposition co-écrite par le Syndicat de Nappe profonde de Gironde, et le Syndicat Mixte de la Crau) – voir pièces annexes du rapport.

Lorsque les territoires se sont dotés de gouvernances locales (EPAGE, EPTB) c'est que des élus ont pris le sujet à bras le corps. En effet, **lorsque la gouvernance ne s'organise pas, les conflits d'usage se règlent par une judiciarisation de la gestion de l'eau et la montée des situations conflictuelles.**

L'organisation de la gouvernance du Grand cycle de l'Eau représente une **opportunité de réaffirmer la validité du modèle français de la gestion de l'eau dans un contexte de pénurie et de changement climatique, sans remise en cause du modèle de gestion de la ressource par bassin hydrographique.**

C'est aussi une condition d'efficacité de l'action publique et de bon usage des financements qui seront mobilisés.

**1 Schéma cible en 3 niveaux de gouvernance du Grand Cycle répondant aux enjeux de gouvernances énoncés = 1 carte des responsabilités simple et lisible permettant la subsidiarité**

3 échelons de Gouvernance	Mission / Objectifs	Précisions
L'Etat	S'assure de la prise en compte dans les SDAGE et SAGE du respect des engagements internationaux de la France : réglementation européenne, Accords-Climat, ODD	Compétences du Préfet coordinateur de Bassin qui valide la programmation de la politique de l'Eau sur chaque grand bassin (SDAGE)
Les EPTB	Assure les missions d'expertise, d'animation et d'accompagnement territorial, de planification et de programmation en cohérence avec les SDAGE	Chaque EPTB doit disposer d'un Préfet coordinateur de Bassin « référent »
Le couple [EPAGE / SAGE]	L'EPAGE, syndicat mixte de gestion de l'eau, assure la maîtrise d'ouvrage de coordination, de planification et d'exécution à l'échelle des sous-bassins selon le SAGE résultant de la coordination locale des acteurs	Maillage de l'ensemble du territoire français. Chaque EPAGE est intégré à un EPTB.

Ce schéma cible est, bien entendu, un modèle qu'il convient d'adapter aux situations locales. Ainsi, en Bretagne, l'unité hydrologique correspond à peu près au périmètre de la région administrative. La Région a fort opportunément décidé de créer un EPTB « Région » qui assurera le rôle de coordination des EPAGE de son sous-bassin, et la coordination avec les EPTB voisins. En revanche, il paraît complètement inopportun de doter les Régions de compétences d'animation sur le grand Cycle qui se superposeraient à l'animation par les EPTB en place. L'eau n'est pas dans le cœur de compétence des Régions et, de fait, elles n'ont pas, dans leur ADN, ni le savoir-faire technico-administratif, ni la légitimité qui leur permettrait d'intervenir efficacement sur ce sujet.

Sur le plan opérationnel, les EPAGE assurent la coordination des acteurs et la maîtrise d'ouvrage à l'échelle d'un sous-bassin hydrographique. Ils désamorcent les conflits d'usage. Ils répondent à la nécessité d'anticiper les impacts du changement climatique sur la ressource en eau, sans attendre que chaque territoire soit confronté aux stress hydriques et aux arbitrages qu'ils imposent.

Dans le cadre de son SAGE, chaque EPAGE doit, a minima, établir un bilan quantitatif prospectif de la ressource en eau (état calendaire des disponibilités et des capacités de prélèvements).

Ce sont les EPTB et les EPAGE qui font appel aux budgets d'intervention (Domaine 3) des Agences de l'Eau sur le Grand Cycle. Pour les missions d'expertise et de planification pour les EPTB, et les opérations d'investissement et de travaux pour les EPAGE.

## **Et ce schéma organisationnel doit être doté de mesures d'accompagnement ; la gouvernance de l'eau...**

Le schéma d'organisation décrit ci-dessus a pour principales qualités d'une part de clarifier les responsabilités (gouverner, c'est être responsable) et d'autre part, de permettre la couverture du territoire par des outils performants de planification, les SAGE (gouverner, c'est prévoir).

Pour que ce schéma fonctionne de façon efficace, il faut en outre permettre aux responsables d'avoir une vision d'ensemble des situations qui puisse s'imposer et leur donner une légitimité incontestable.

### **1.5. ... devant peser sur la maîtrise de l'ensemble des usages,**

Si on admet que la gestion de l'eau est primordiale et préalable à toute activité humaine (et le changement climatique devrait à cet égard renforcer cette primauté), alors il est indispensable que les acteurs de la politique de l'eau puissent prendre des décisions dans les domaines annexes qui conditionnent la disponibilité et la qualité de la ressource.

**Gestion de l'eau et ouvrages hydroélectriques.** La gouvernance de l'eau (selon le schéma évoqué plus haut) doit disposer d'un pouvoir d'intervention sur la ressource hydraulique des barrages hydroélectriques. En effet, progressivement, ces barrages dont la vocation première était la production d'électricité, sont devenus multi-usages (irrigation, alimentation des centres urbains, soutien d'étiage, sports nautiques...). Le prochain renouvellement des concessions des grands barrages français ne doit pas méconnaître cet aspect, capital dans un contexte de tension sur la ressource. Il faudra donc veiller

à ce que les instances de l'eau conservent du pouvoir sur l'usage qui est fait de l'eau des retenues. Pour la plupart des acteurs du monde de l'eau, privatiser les barrages dans un seul objectif de production d'électricité serait aller à l'encontre d'une gestion de l'eau responsable et durable.

Le président de l'Assemblée Nationale a écrit au rapporteur Jean Launay le 07 mai 2019 : « *[Dans un courrier] au Premier Ministre, j'attire son attention sur le fait que les concessions des centrales hydroélectriques ne relèvent pas seulement d'une thématique énergie : elles participent de manière cruciale à l'équilibre au développement, et à la cohésion des territoires* ». Il ajoute : « *La mission dont vous a chargé Emmanuelle Wargon offre l'occasion de conforter, dans la position françaises, un point de vue plus global que la simple politique énergétique* ».

**Gestion de l'eau et usage du sol.** Les travaux des quatre groupes de travail des Assises (économiser, partager, protéger, et solutions fondées sur la nature) ont mis en lumière le lien fort qui unit la gestion de l'eau et l'occupation de l'espace par les activités humaines. Tous les efforts de rationalisation de l'usage de l'eau seront voués à l'échec s'ils ne se conjuguent pas avec des efforts parallèles menés pour aider les sols et les milieux naturels à conserver leurs propriétés d'absorption et d'épuration. C'est pourquoi la gouvernance de l'eau doit pouvoir disposer d'un pouvoir de prescription sur l'usage qui est fait des espaces et des sols. Que ce soit pour des usages agricoles (remembrements, disparition des haies, sens de labourage par rapport à la pente, intrants, etc.) ou urbain (artificialisation, étalement urbain, végétalisation des toits, réservoirs intermédiaires, etc.), les façons d'aménager ont des incidences directes sur le cycle de l'eau, les masses d'eau en jeu, leurs flux et leur qualité. Il est donc logique et légitime que les responsables de l'eau puissent imposer leurs prescriptions aux acteurs, individus ou collectivités, qui créent des impacts indirects sur la ressource. D'une façon ou d'une autre, les différents documents de planification de l'espace (SRADET ; SCOT ; PLU) devraient prendre en compte, de façon impérative, les prescriptions formulées par les instances en charge de la gestion de l'eau.

## 1.6. se rapprocher des citoyens,

La loi de 1964 qui a créé l'organisation de la gestion de l'eau avait un caractère précurseur. Elle a pu donner aux politiques de l'eau à la fois une grande efficacité et un caractère démocratique affirmé. A côté des maitres d'ouvrage (qui existaient déjà et qui entreprenaient les travaux nécessaires à une bonne gestion de l'eau et des milieux), elle créait la redevance sur l'eau, qui était un moyen lisible de mutualiser les charges des travaux à l'échelle de bassins versants ; elle créait les agences de bassin, organes en charge de la distribution des sommes mutualisées ; elle créait enfin les comités de bassin (souvent appelés les « parlements de l'eau »), composé des principaux acteurs et chargé de piloter le SDAGE et de voter la typologie des travaux à accomplir à l'échelle du bassin.

Aujourd'hui, les problèmes sont devenus plus aigus et plus complexes, et les amendements apportés au cours du temps ont progressivement contribué à faire perdre au dispositif sa force et son efficacité des débuts.

Les principaux acteurs ont de fortes interrogations sur leurs missions et sur leur capacité à les assumer convenablement. Ils se sentent incompris des autorités de l'Etat, alors même qu'ils vivent la réalité des problèmes, comme en témoigne le verbatim suivant :

- « Les agences sont les seuls financeurs de la politique de l'eau. Qui va payer pour le grand cycle ? Qui va payer demain ? et pour quelle solidarité dans les territoires ? ». Thierry Burlot, président CB Loire-Bretagne

- « Je me demande quel intérêt porte le gouvernement aux instances de gouvernance de l'eau. » Alain Vicaud, CB Seine-Normandie, représentant le président Sauvadet
- « Depuis le lancement des Assises, les présidents de comité n'ont pas eu le sentiment que leur avis comptait. Or, la question se pose de ce qu'il est possible de financer. Le changement climatique entraîne la multiplication des épisodes cévenols et donc la nécessité de dégager des crédits pour corriger les dégâts. C'est autant d'argent en moins sur les programmes prévus. » Martial Saddier, président CB Rhône-Méditerranée
- « Les présidents de comité de bassin sont les invisibles de l'ancien monde. » Alain Flajolet, président CB Artois-Picardie, s'adressant au président de la République le 29 mars.
- « Je me vois comme un lanceur d'alerte. » Martin Malvy, président CB Adour-Garonne, parlant de l'impact du changement climatique sur le bassin de la Garonne.

Ce malaise, dû à la difficulté croissante qu'éprouvent les acteurs de l'eau à résoudre les problèmes, impose de relancer les institutions de l'eau pour leur donner une force nouvelle. Or, en démocratie, la force des institutions, c'est leur lien avec les citoyens. Il faut donc re-légitimer le couple comité de bassin / agence de l'eau qui a perdu sa vigueur des débuts, en approfondissant son caractère démocratique.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées (et ont été avancées par les comités de bassin eux-mêmes) pour rendre la gestion de l'eau plus proche des citoyens :

- Former et informer davantage le grand public sur la politique de l'eau et ses enjeux : à l'école, lors du service national universel, en procurant des modules aux enseignants, etc.
- Limiter la durée des mandats de représentants aux CB, afin d'éviter que le monde de l'eau ne devienne un monde d'initiés.
- Organiser le renouvellement des mandats « au fil de l'eau », à mesure des changements intervenant dans les institutions d'origine, afin que les membres soient véritablement mandatés par leurs instances et tenus de leur rendre compte.
- Ouvrir les comités de bassin à d'autres catégories, comme les architectes, les urbanistes, les universitaires, etc.
- Adjoindre des citoyens tirés au sort dans les comités de bassin.
- Tendre vers plus de parité au sein des instances de concertation (CB et CLE)
- Élire au suffrage direct les présidents de comité de bassin.

## **1.7. et impliquer une modification de l'organisation de l'Etat**

Dans le dispositif actuel, ainsi que dans celui envisagé par le schéma-cible décrit plus haut, l'Etat, qui a un rôle déterminant dans la gestion de l'eau, est représenté localement par le préfet coordonnateur de bassin. Celui-ci est le préfet d'une des régions du bassin, par exemple celui d'Occitanie pour le bassin Adour-Garonne, ou celui d'Auvergne-Rhône-Alpes pour le bassin Rhône Méditerranée. Or, il est évident que le préfet de régions aussi importantes doit assumer de multiples responsabilités. C'est pourquoi il pourrait être envisagé de créer, à l'instar des préfets délégués à la sécurité, des postes de « préfet de l'Eau », rattachés au préfet coordonnateur, et dont la mission serait de s'occuper à plein temps de représenter l'Etat dans les instances de l'eau sur tout le bassin. Cette formule aurait l'avantage de ne pas bousculer l'édifice organisationnel et de donner plus de cohérence et un meilleur suivi à l'ensemble des politiques de l'eau sur le bassin. La nécessité d'un représentant à temps plein de l'Etat se justifie d'autant plus que le maillage du territoire en SAGE/ EPAGE sera serré, et que le grand cycle de l'eau sera couvert par ces nouveaux acteurs.

## **IV. LE FINANCEMENT DEVANT PREVOIR LA GESTION DU GRAND CYCLE, IL FAUT DONC GARDER LE PRINCIPE « L'EAU PAYE L'EAU » MAIS ELARGI**

### **1. LES PRINCIPES DU MODELE FRANÇAIS DE L'EAU SONT A AFFIRMER ET A ACTUALISER...**

Si les fondements du modèle français de l'eau sont toujours valides, ils demandent néanmoins à être adaptés aux nouveaux enjeux rappelés plus haut, dans les parties consacrées aux ODD et au changement climatique. En plus des principes qui font consensus (« l'eau paye l'eau » ; « les pollueurs doivent être les payeurs »), les principes suivants se dégagent de la nouvelle donne :

- Le principe « l'eau paye l'eau » ne peut être qu'étendu au grand cycle, qui devient « l'eau et la biodiversité paient l'eau et la biodiversité ». Ainsi la redevance doit être vue comme une mutualisation des moyens permettant de financer la pérennité de la ressource. Par-delà son statut administratif, la redevance est, dans sa « philosophie », un élément qui fait intrinsèquement partie du service de fourniture de l'eau. De plus, l'acceptabilité par les citoyens d'un surcoût nécessaire pour effectuer la transition écologique est directement liée à la transparence des flux financiers et à l'affectation intégrale du surcoût à cette même transition.
- Le système de financement doit acter la solidarité entre les différents acteurs : amont/aval ; milieux humides/zones sèches ; génération actuelles/génération à venir ; etc.
- Le changement climatique (fréquence accrue des épisodes de sécheresse ou d'inondation) rend encore plus aigüe et nécessaire cette approche, les solutions fondées sur la nature permettant d'accroître le rôle de « tampon » des milieux aquatiques. Les besoins de financement sont massivement accrus par le changement climatique.
- Il y a une corrélation forte entre la gestion de l'eau et les autres activités humaines : il n'y a pas de développement économique sans eau ; à l'inverse les activités humaines ont un impact fort sur le cycle de l'eau (pollution, imperméabilisation, consommation accrue en été, etc.). Le système de financement doit refléter ces interdépendances.

### **EN METTANT EN PLACE DES REGLES FINANCIERES PERMETTANT L'EXECUTION DE PROGRAMMES DE GRANDE AMPLEUR ET DE LONGUE PORTEE...**

Au cours des dernières années, plusieurs réformes de nature réglementaire ont profondément modifié la gestion de l'eau et la capacité des acteurs à exercer les missions qui leur sont confiées par la loi. Notamment, le reclassement de la redevance perçue par les agences de l'eau (et consacrée aux travaux de maintien d'une ressource disponible et de bonne qualité) en une taxe ordinaire a ouvert la porte à une fragilisation du modèle. D'autres modifications de la réglementation financière sont allées dans le même sens : le « plafond mordant » et la fongibilité asymétrique sont les principales.

### **Abandon du « plafond mordant » qui pénalise l'action des Agences de l'Eau**

Ces dispositions, mises bout à bout, ont deux effets majeurs. D'une part, elles compromettent la possibilité d'une gestion de long terme nécessaire à la planification des travaux à l'échelle de vastes périmètres, puisqu'elles tendent à privilégier l'annualité budgétaire ; d'autre part, elles diminuent de facto les ressources des agences et des maitres d'ouvrage, qui, par l'effet de ce « mécanisme diabolique » (selon l'expression de Thierry Saddier, président du CB Rhône- Méditerranée), cette

« disposition maligne » (selon Alain Vicaut, président de la commission des aides du CB Seine-Normandie), se retrouvent écrêtées de crédits dont ils auraient pourtant le plus intense besoin.

Cet effet de ciseau rend impossible une gestion, qui par la nécessité de résoudre la fracture patrimoniale territoriale du petit cycle (cf. assises phase 1), par la nécessité de prendre en charge le grand cycle, et par l'effet du changement climatique, est devenue plus coûteuse, de plus grande ampleur et de plus long terme.

Il est donc proposé de supprimer les règles du plafond mordant et de la fongibilité asymétrique.

## **EN MOBILISANT D'AUTRES FINANCEURS PUBLICS**

L'ampleur des charges nouvelles dues à l'augmentation du champ (prise en compte du grand cycle) et aux conséquences du changement climatique, impose de trouver d'autres sources de financement.

### **1.1. par la modification des règles de comptabilisation des financements des syndicats mixtes ouverts**

En premier lieu, les regards se tournent vers les collectivités territoriales, qui, pour telle ou telle de leurs compétences ont intérêt à financer les syndicats spécialisés maîtres d'ouvrage de travaux hydrauliques, et donc à entrer dans les syndicats mixtes ouverts. En effet, la politique de l'eau sur les territoires est plus que jamais un élément structurant de la politique de développement économique et de solidarité sur les territoires. Comme le dit Thierry Burlot, président du CB Loire Bretagne, « l'eau est le point de départ et la composante obligatoire de toute activité humaine, et de toute activité économique ».

Or, les collectivités rechignent de plus en plus à s'engager sur le terrain de l'eau. En effet, une disposition récente, dans le but de limiter la croissance des dépenses de collectivités territoriales, limite à 1,2% la croissance des dépenses de fonctionnement. Or, leurs participations aux syndicats mixtes ouverts sont considérées comme des dépenses de fonctionnement.

Il conviendrait donc de sortir les dépenses liées à l'eau du budget de fonctionnement des collectivités pour éviter ce phénomène, et inciter plus fortement les CT à s'investir dans le domaine de l'eau. Il est à noter que, pour beaucoup d'entre elles, elles y sont favorables, car généralement, nombre de leurs missions de plein exercice au service de leurs administrés sont facilitées par les travaux réalisés par les EPCI dans le domaine de l'eau.

### **1.2. en faisant appel aux financements bancaires bonifiés par la puissance publique,...**

L'enveloppe ouverte par les « Aqua-prêts », dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> phase des Assises, est de 2 milliards d'euros, dès lors que les collectivités candidates respectent un cahier des charges spécifique (renseignement du SISPEA, respect des normes techniques définies par les guides techniques de l'ASTEE, et établissement d'un schéma directeur d'investissement).

La Caisse des Dépôts serait prête à étendre les dispositifs de « l'Aqua-prêt » prévu pour les réseaux d'eau au grand cycle de l'Eau.

Il conviendra d'étudier l'augmentation de la capacité financière allouée est l'extension de ces facilités de financement aux politiques du grand cycle de l'eau, et de définir les conditions techniques d'éligibilité.

En tout état de cause, un élargissement au grand cycle sans réévaluation du montant ouvert, apparaîtrait comme un recul pris sur les décisions afférentes au petit cycle.

### ***ET LE RECOURS AUX FONDS EUROPEENS***

En second lieu, l'insuffisante mobilisation des fonds européens est souvent évoquée par les acteurs de l'eau. Compte tenu des délais contraints il n'a pas été possible de mesurer clairement quelle est l'ampleur des crédits ainsi mobilisables, quels montants ont été utilisés réellement, et donc quelle est l'ampleur du « gisement » disponible. Cette analyse mériterait d'être conduite, afin de connaître l'état des lieux et de dégager les solutions organisationnelles les plus appropriées. En tout état de cause, on peut d'ores et déjà émettre une hypothèse vraisemblable et formuler un souhait ardent.

L'hypothèse, c'est que, comme les mêmes causes entraînent les mêmes effets, les problèmes que connaît la France en matière de gestion de l'eau sont partagés par les autres états membres. Il est d'ailleurs probable que, à cause de leur géographie ou de leur densité de population, ces problèmes soient plus aigus chez eux que chez nous. De plus, le changement climatique est une donnée qui s'impose à l'ensemble de l'Europe. On peut donc raisonnablement penser que le sujet de l'eau deviendra rapidement un sujet majeur de l'Union, que des politiques seront décidées en la matière, et que des fonds y seront affectés. Il convient de s'y préparer en mettant en place les structures capables de monter les dossiers et de consommer les enveloppes de crédit.

Le souhait que la plupart des gestionnaires de l'eau ont exprimé est que, lors de la prochaine réforme de la PAC, un accent particulier soit porté sur la problématique de l'eau, conduisant la PAC à faire évoluer les pratiques culturales vers une moindre consommation quantitative d'eau, et vers un moindre recours aux intrants agricoles, afin que l'agriculture coopère, à son niveau, à conserver la quantité et la qualité des masses d'eau disponibles.

### ***EN CREANT D'AUTRES REDEVANCES, SELON LE PRINCIPE POLLUEUR PAYEUR,...***

Les groupes de travail des Assises ont évoqué à plusieurs reprises la nécessité, et le bien-fondé à créer, d'une façon à définir des « taxes » qui permettent d'instaurer un cercle vertueux. Il s'agirait de prélever des sommes sur les activités qui dégradent la ressource pour les affecter à des travaux ou mesures aptes à restaurer la qualité et/ou la quantité de la ressource. Il s'agit toujours de faire vivre en l'actualisant, le principe pollueur-payeur, adapté aux nouvelles problématiques.

Notamment, ont été visés deux types de dégradation qui pourraient justifier un tel prélèvement.

D'une part, une redevance pourrait être instituée sur les activités qui imperméabilisent les sols (artificialisation, étalement urbain) et qui donc contribuent à des désordres (inondations, pollution par lessivage, difficulté de recharge des nappes souterraines).

D'autre part, une redevance, même modeste, pourrait être créée sur l'azote minéral afin d'orienter progressivement les pratiques du monde agricole (industriels des engrais, agriculteurs) vers des pratiques moins dommageables pour le milieu et les masses d'eau. Cette redevance, dans le cadre de la réforme de la PAC, pourrait être compensée par des aides aux agriculteurs pour les aider à effectuer la transition.

Enfin, il faut d'une façon générale s'efforcer de trouver un moyen lisible de financer la biodiversité « sèche ». Que l'on fasse pour cela appel aux ressources des agences n'est pas contesté, tant la biodiversité « sèche » et la biodiversité des milieux aquatiques ont partie liée. De ce point de vue, le financement par les agences de l'eau de l'Office Français de la Biodiversité (OFB) peut se comprendre, même s'il aurait été plus judicieux de donner à ce dernier le nom d'Office Français de l'Eau et de la Biodiversité (OFEB). En revanche, les acteurs du monde de l'eau peinent à admettre - c'est un euphémisme - que ce soit le budget de l'eau qui finance la baisse du prix du permis de chasse (« c'est un sujet urticant » ; « c'est un casus belli », sont quelques-unes des expressions couramment entendues).



## ELEMENTS DE CONCLUSION

Le monde est aujourd'hui sur une trajectoire de développement non-durable qui va conduire, si rien n'est fait, à des bouleversements très douloureux pour les populations, en premier lieu les plus défavorisées, dans les pays en développement comme dans les pays développés.

La prise de conscience est en marche et la communauté internationale a pris en 2015 des engagements majeurs avec l'adoption des ODD de l'agenda 2030. Ils intègrent l'accord de Paris sur le climat, l'accord de Sendai sur la résilience des sociétés aux catastrophes naturelles, et l'accord de Quito sur les villes durables. Cette prise de conscience est une source d'espoir, mais cet espoir demeure fragile face à l'urgence de la situation.

L'opportunité offerte par cette feuille de route partagée internationalement (pays développés et pays en voie de développement) doit donc impérativement être saisie par l'ensemble des acteurs de la planète pour travailler, dans le cadre d'une véritable intégration des politiques, à l'atteinte des objectifs chiffrés dans le délai fixé de 30 ans.

La France a pris depuis quelques années un rôle leader face à ces défis. C'est pourquoi il lui faut s'engager plus résolument dans une politique de développement durable en construisant cette transition sur la base des cadres de référence internationaux. La gestion raisonnée des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique doivent désormais s'imposer dans les politiques publiques et dans les comportements individuels.

L'eau douce est au cœur de ces nécessaires changements, puisqu'elle est à la fois la condition indispensable aux activités humaines, et le marqueur des progrès réalisés vers un développement durable. Elle est aujourd'hui inscrite dans les priorités politiques internationales par l'ODD6 et les 18 cibles de l'Agenda 2030. Jusqu'à ces Assises, l'eau douce constituait un sujet quasi orphelin. Dès le début des travaux, la séparation en deux phases (petit cycle / grand cycle) est apparue artificielle aux acteurs de l'eau. La prise de conscience du cycle de l'eau dans son entièreté est encore accrue par la récurrence des phénomènes climatologiques extrêmes et leurs conséquences considérables sur les territoires et sur les activités humaines. Les Assises ont également mis en lumière l'effort à consentir pour atteindre un « bon » état écologique des masses d'eau.

L'eau est la clé de voûte du développement durable. C'est dire si les décisions qui seront prises à l'issue des Assises seront capitales pour la trajectoire d'utilisation des ressources qu'empruntera la France dans les prochaines années. C'est dire aussi qu'elles seront scrutées au-delà de nos frontières, par la communauté internationale institutionnelle, et par la communauté scientifique.

## 21 PROPOSITIONS POUR LE GRAND CYCLE DE L'EAU

### 1. Une gouvernance plus performante

**Proposition 1 :** un Etat fort doit tracer des lignes directrices

- En utilisant mieux les leviers que sont les Agences, établissements publics de l'Etat, donc ses propres outils,
- En s'adossant aux collectivités décentralisées organisées autour de la gestion par bassin versant et dans la mise en œuvre de toutes les compétences du L 211-7 du code de l'environnement
- En faisant confiance et en créant les conditions d'un dialogue permanent
- En cessant les disparités d'interprétation pour déboucher sur un schéma commun national.

**Proposition 2 :** Confirmer la pertinence de la notion de bassin versant pour raisonner écoulements, aléas, pollutions et milieux aquatiques.

**Proposition 3 :** Identifier clairement les maitrises d'ouvrage

C'est une nécessité d'organisation et de d'articulation des actions sur un territoire. Il faut donc clarifier les compétences des collectivités et lutter contre l'émiettement.

**Proposition 4 :** Compléter la carte des SAGE sur tout le territoire et promouvoir un modèle de maitrise d'ouvrage capable de porter le « hors GEMAPI ».

**Proposition 5 :** Créer des postes de Préfets de l'Eau, rattachés au Préfet coordinateur et capable de représenter l'Etat dans toutes les instances de l'eau du bassin.

### 2. Une gouvernance de l'eau plus démocratique et en prise sur les autres activités humaines

**Proposition 6 :** Veiller à l'acceptabilité citoyenne de la facture d'eau et de son emploi ; et notamment avec la nécessaire cohérence avec les attentes citoyennes liées à la prise en compte du réchauffement climatique.

**Proposition 7 :** Elargir le principe « l'eau paye l'eau » en un nouveau principe « l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité ».

**Proposition 8 :** Renforcer le caractère démocratique des instances de l'eau (élections plus fréquentes, non renouvellement des mandats, élection directe par les citoyens, citoyens tirés au sort dans les instances, ...).

**Proposition 9 :** L'Office français de la Biodiversité doit être rebaptisé Office français de l'Eau et de la Biodiversité.

**Proposition 10 :** A l'échelle des bassins de vie, souvent plus concordants avec l'organisation administrative, articuler les politiques d'aménagement (urbanisme, agriculture, ...) et les politiques en matière d'eau et de risque hydraulique.

**Proposition 11 :** Aider le monde agricole à s'adapter en choisissant des modes de cultures diversifiés (et différents), tenant compte du réchauffement climatique.

**Proposition 12 :** Être vigilant au devenir des grands ouvrages hydroélectriques. Les barrages sont devenus, au fil du temps, multi usages (irrigation, AEP, pêches, soutien d'étiage, sports nautiques, etc.). Le renouvellement des concessions ne doit pas être ouvert à la concurrence selon les modalités exigées par la Commission européenne.

**Proposition 13 :** Rehausser l'APD de la France, pour répondre aux indicateurs des ODD dans les pays avec lesquels nous coopérons, en utilisant davantage le 1 % solidarité-eau permis par la loi OUDIN /SANTINI.

### **3. Les financements actuels conservés, « sacralisés » et rendus plus fluides**

**Proposition 14 :** Sacraliser le budget des agences afin qu'elles soient en mesure de mettre en œuvre les politiques publiques (étatiques et territoriales) de l'ensemble du cycle de l'eau, à fortiori dans le contexte de l'urgence climatique.

**Proposition 15 :** Retrouver la cohérence avec la feuille de route pour la transition énergétique : « la fiscalité environnementale ne doit pas être vue comme une source de rendement pour les finances publiques. Par le signal-prix qu'elle véhicule, elle a pour vocation à changer, dans la durée, les comportements en contribuant à l'amélioration des conditions de vie présentes et futures ».

**Proposition 16 :** Assumer le principe de la recette affectée et ne pas considérer les redevances comme des taxes et impôts de toute nature en mettant fin au « plafond mordant » et en sortant du principe de la fongibilité asymétrique inscrit dans l'arrêté plafonnant les dépenses des agences par domaine.

**Proposition 17 :** Favoriser des règles de gestion qui apportent plus de souplesse. Le principe de programmation pluriannuel voulu par la LOLF ne doit pas être remis en cause par un principe qui voudrait que les dépenses soient programmées sur plusieurs années et les recettes soient annuelles.

**Proposition 18 :** Faire que les règles comptables traduisent la réalité. Ne plus comptabiliser les dépenses des collectivités (Départements et Régions) dans le domaine de l'eau en fonctionnement (croissance limitée à 1,2 %) mais en investissement. Considérer que les dépenses des agences et des syndicats sont des dépenses d'intervention (petit et grand cycle de l'eau), assimilables à de l'investissement.

### **4. Trouver d'autres sources de financements**

**Proposition 19 :** Elargir le principe pollueur/payeur au financement dans la biodiversité sèche. Créer une redevance pour l'artificialisation des sols ; créer une redevance pour l'usage de l'azote minéral.

**Proposition 20 :** Elargir « l'aquaprêt » au financement du grand cycle de l'eau

**Proposition 21 :** Mobiliser davantage les fonds européens.

## ANNEXES

### **ANNEXE 1 - LES ODD : ACTIONS S'INSCRIVANT DANS LE DEVELOPPEMENT DURABLE TANT POUR LA POLITIQUE PUBLIQUE METROPOLITAINE ET OUTRE-MER QUE POUR CELLE LIEE A L'ACTION EUROPEENNE ET INTERNATIONALE**

#### **POLITIQUE PUBLIQUE MÉTROPOLITAINE ET OUTRE-MER**

**Accès à l'eau potable et à l'assainissement (cibles 6.1 et 6.2 de l'ODD 6, 1.4 de l'ODD 1 Pas de pauvreté, 3.3 et 3.9 de l'ODD 3 Mettre fin aux maladies, notamment celles transmises par l'eau), 4.a de l'ODD 4 Éducation de qualité, ODD 10 Inégalités réduites et 11.1 de l'ODD 11 Villes et communautés durables)**

##### Principaux enjeux pour la France :

- Insuffisances d'accès à l'eau et à l'assainissement dans plusieurs outre-mer (notamment accès physique, qualité de l'eau et continuité de l'accès) ;
- Accès incertain des populations vulnérables à l'eau et à l'assainissement : sans domicile fixe (SDF), migrants en situation illégale, habitat informel, foyers en situation de précarité ;
- Dépassements de normes de qualité de l'eau potable, essentiellement dans les petites communes ;
- Existence de maladies liées à l'eau et à sa pollution, en priorité dans plusieurs outre-mer ;
- Établissements scolaires avec accès limités à l'eau potable, à des toilettes et à l'hygiène dans plusieurs outre-mer pouvant conduire la non-scolarisation en particulier pour les filles ;
- Contribution au renforcement des inégalités.

##### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour les ODD 6, 1, 3, 4, 10 et 11 :

- Adoption d'un objectif 2030 national d'atteinte d'un accès satisfaisant de tous les français à de l'eau véritablement potable, à l'assainissement et à l'hygiène, c'est-à-dire au minimum un accès qui respecte les Droits de l'Homme à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ;
- Proposer aux assemblées territoriales ultramarines d'adopter chacune l'objectif d'atteindre cet accès satisfaisant d'ici 2030 pour l'ensemble de leur population et de leurs établissements scolaires et de se fixer une trajectoire d'action permettant d'y arriver ;
- Achever d'ici 2020 l'adaptation du système de suivi statistique français aux nouveaux indicateurs mondiaux d'accès « gérés en toute sécurité » ;
- Adopter l'objectif d'assurer partout en France d'ici 2030 une alimentation en eau potable de qualité conforme aux normes relatives aux contaminations bactériologiques et chimiques ;
- Adopter un objectif 2030 et une trajectoire de réduction du nombre de français dont l'eau potable contient des pesticides en quantité supérieure aux normes de qualité ;
- Donner suite d'ici 2020 à la proposition du Comité National de l'Information Statistique (CNIS) de construire un indicateur statistique mesurant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des personnes qui ne sont pas considérées par les statistiques actuelles en raison de leur absence de domicile fixe ;
- Concrétiser la généralisation du chèque Eau annoncée lors de la première séquence 2018 des Assises de l'Eau (Mesure 17).

**Assainissement, qualité des ressources en eau et maîtrise de la pollution (Cibles 6.3 et 6.2 de l'ODD 6, 12.4 de l'ODD 12 Production durable et 14.1 de l'ODD 14 Vie aquatique)**

##### Principaux enjeux pour la France :

- Réduire de moitié les flux d'eaux usées non traitées de façon satisfaisante dans un contexte où le monde voit la France comme un pays Européen peu performant (au 15ème rang de l'UE, après l'Italie, l'Espagne et la République Tchèque) ;
- Retards sur l'amélioration des états écologique et chimique des masses d'eau ;
- Pollutions diffuses notamment agricoles ;
- Pollutions industrielles ponctuelles ;
- Supprimer les freins à la réutilisation des eaux usées là où cela est pertinent ;
- Pollutions littorales et marines liées à celles des rivières et fleuves.

#### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour les ODD 6, 12 et 14 :

- Décider de réduire de moitié d'ici 2030 les flux d'eaux traitées dans des stations d'épuration ne respectant pas les performances prévues en métropole et dans les outre-mer ;
- Décider de réduire de moitié d'ici 2030 les non-conformités préjudiciables à la santé ou à l'environnement dans les installations d'assainissement non-collectif en métropole et dans les outre-mer ;
- Afficher les objectifs de bon état chimique et écologique de la Directive-cadre européenne en 2027 ainsi que le point correspondant de trajectoire en 2021 en renforçant l'intégration de cette Directive avec la Politique Agricole Commune ;
- Affirmer la volonté de réutiliser davantage les volumes disponibles d'eaux usées si cela permet de réduire les pressions sur les ressources (dans le respect de la réglementation mais sans usage excessif du principe de précaution). Faire mesurer le développement de cette réutilisation par l'Observatoire national des services d'eau potable et d'assainissement ;
- Mettre en place une gouvernance intégrée des eaux douces, littorales et marines.

#### **Gestion quantitative des ressources en eau (Cibles 6.4 de l'ODD 6 et 11.b de l'ODD 11 Villes et communautés durables)**

##### Principaux enjeux pour la France :

- Arrêter les surexploitations des nappes souterraines ;
- Améliorer l'usage et la productivité de l'eau dans ses différents usages (électricité, industriel, agricole ...) ;
- Adapter les pratiques locales aux changements de ressources résultant des changements climatiques ;
- Insuffisance de politiques urbaines favorables à l'utilisation rationnelles des ressources en eau.

#### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour les ODD 6 et 11 :

- Afficher l'objectif d'atteindre d'ici 2027 le bon état quantitatif pour toutes les masses d'eau souterraines significatives ainsi que le point correspondant de trajectoire en 2021. Publier la liste des masses d'eau surexploitées. Mobiliser Comités de bassins et Offices de l'Eau sur cet objectif d'arrêt des surexploitations
- Rendre obligatoires et appliquer les Schémas locaux d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) partout où des tensions sur les ressources existent ou sont anticipées, ce qui peut conduire à des mesures autoritaires là où les CLE ou les PTGE n'aboutissent pas
- Mettre en valeur sur un site public visible les économies d'eau significatives résultant de changements de pratiques agricoles, industrielles ou de gestion publique
- Renforcer sur ces bases et de façon importante les ambitions du 2ème Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2).

#### **Coopération transfrontalière (Cible 6.5 de l'ODD 6)**

#### Principaux enjeux pour la France :

- Améliorer la coopération transfrontalière pour faire mieux que le score de 53% calculé par l'ONU à partir des déclarations françaises, score peu cohérent avec le plaidoyer traditionnel de la France dans la communauté internationale.

#### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour l'ODD 6 :

- Poursuivre les efforts de coopération préliminaires avec le Brésil et le Surinam pour les fleuves Guyanais et afficher la volonté d'établir des mécanismes opérationnels pour toutes les frontières métropolitaines.

#### **Protection des écosystèmes (Cibles 6.6 de l'ODD 6 et 15.1 de l'ODD 15 Ecosystèmes)**

#### Principaux enjeux pour la France :

- Dégradation de nombreux écosystèmes terrestres et d'eau douce conduisant à la régression de la biodiversité aquatique et à la limitation des zones d'expansion des crues ;
- Dégradation de mangroves dans les outre-mer conduisant à des submersions et à la salinisation des eaux souterraines du littoral du fait de l'élévation du niveau des mers.

#### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour les ODD 6 et 15 :

- Inscrire le Plan national français sur la biodiversité dans la Feuille de route, en particulier le développement des solutions fondées sur la nature à l'échelle des territoires pour les rendre résilients face au dérèglement climatique et aux inondations, sécheresses et montée du niveau marin ;
- Innover au moyen de la création d'un pôle de compétitivité dédié aux solutions fondées sur la nature qui apportent des cobénéfices pour la résilience et favorisent la multifonctionnalité (bon état des eaux, risque inondation, biodiversité, stockage Carbone...) ;
- Lancer le "Plan national de revitalisation des rivières" avec l'identification de ses financements.

#### **Participation citoyenne (Cible 6.b de l'ODD 6)**

#### Principaux enjeux pour la France :

- Une majorité de près des 2/3 des français est représentée aujourd'hui dans des Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) et participe donc au moins indirectement aux principales décisions relatives aux services d'eau et d'assainissement. La situation du tiers restant mérite attention.

#### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour l'ODD 6 :

- Organiser une participation plus systématique des citoyens dans la gestion des services, en particulier mettre en place toutes les CCSPL légalement obligatoires.

#### **Mise en œuvre des pratiques agricoles résilientes (Cible 2.4 de l'ODD 2 Faim « zéro »)**

#### Principaux enjeux pour la France :

- Augmentation des besoins en eau pour l'irrigation ;
- Pollution des ressources en eau liées aux intrants chimiques utilisés en agriculture.

### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour l'ODD 2 :

- Mettre en œuvre au niveau des territoires des politiques agricoles résilientes vis-à-vis des ressources en eau en utilisant une diversité de leviers d'action complémentaires les uns des autres, en intégrant beaucoup plus fortement les politiques européennes de l'eau et de l'agriculture dans l'esprit des Objectifs de Développement Durable et en stabilisant l'organisation institutionnelle de l'eau en France (voir contributions des membres du Partenariat Français pour les Etats Généraux de l'Alimentation , 2018) :
  - Maitriser la demande en eau ;
  - Mobiliser de nouvelles ressources en eau lorsque cela est pertinent et durablement possible ;
  - Préserver l'eau dans les sols ;
  - Répondre aux défis de l'eau et des produits agricoles ;
  - Favoriser une gouvernance territoriale et l'acceptabilité sociale.

### **Réduction du nombre de personnes affectées par les catastrophes naturelles (Cible 11.5 de l'ODD 11 Villes et communautés durables et l'ODD 13 Mesures relatives au changement climatique)**

#### Principaux enjeux pour la France :

- Augmentation des catastrophes naturelles liées à l'eau : inondations, sécheresses, élévation du niveau de la mer, ouragans, cyclones... ;
- Impacts économiques, sociaux et environnementaux en forte augmentations.

### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des ODD pour les ODD 11 et 13 :

- Intégrer dans la Feuille de route et renforcer de façon importante les ambitions du 2ème Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2) (voir Messages conçus et portés par les membres du Partenariat Français pour l'Eau dans le cadre de la COP24 Climat de Katowice):
  - Réduire l'empreinte énergétique des infrastructures liées à l'eau et à l'assainissement pour contribuer à l'atténuation (économies et production d'énergie);
  - Renforcer les réflexions sur les impacts potentiels des mesures agricoles d'émissions négatives sur les eaux douces, souterraines et côtières et éviter la « mal atténuation » ;
  - Renforcer les connaissances et renforcer les liens entre scientifiques et décideurs ;
  - Mettre en place des solutions d'adaptation aux bénéfices multiples, en priorité les solutions fondées sur la nature, et bannir les solutions conduisant à la « mal-adaptation ».

## **POLITIQUE DE COOPERATION EUROPEENNE ET INTERNATIONALE (pour mémoire car globalement en-dehors des discussions liées aux Assises de l'eau)**

#### Principaux enjeux pour la France :

- Contribuer, comme le prévoient les décisions du CICID de février 2018, à la mise en œuvre dans le monde des ODD dans le cadre d'un rehaussement de notre APD, y compris dans les situations d'urgence humanitaires ;
- Contribuer à la révision des législations européennes interne et internationale liées à l'eau et aux autres secteurs pour laquelle l'eau est directement concernée (agriculture, énergie, climat, santé...) en cohérence avec les ODD.

### Objectifs pour l'action à inscrire dans la Feuille de route française de mise en œuvre des dimensions Eau des ODD :

- Avant tout, des objectifs politiques doivent être chiffrés et datés (2030) sur l'impact recherché de notre APD (issue de l'Etat et de l'AFD et de la coopération décentralisée) et de l'APD européenne. Les indicateurs seront liés à ces objectifs pour suivre les trajectoires d'évolution de ces impacts. Les indicateurs ODD sont à privilégier :
  - Nombre de personnes ayant accédé à des services d'eau gérés en toute sécurité en milieu rural et en milieu urbain ;
  - Nombre de personnes ayant accédé à des services d'assainissement gérés en toute sécurité en milieu rural et en milieu urbain ;
  - Nombre de personnes dont la qualité du système d'alimentation en eau potable s'est améliorée ;
  - Nombre de personnes dont la qualité du système d'assainissement s'est améliorée ;
  - Nombre de personnes ayant accès à des infrastructures les libérant de la défécation en plein air ;
  - Nombre de personnes ayant accédé à une hygiène convenable ;
  - Flux d'eaux usées dépollués ;
  - Volumes d'eau douce rendus utilisables ;
  - Surexploitations des nappes souterraines pour progressivement les supprimer ;
  - Productivité de l'eau dans ses différents usages (électricité, industriel, agricole ...)
  - Productivité hydrique des grands secteurs d'activité ;
  - Mise en œuvre de la GIRE sur les aspects quantitatifs et qualitatifs des ressources en eau dont conventions UNECE 1992 et ONU 1997 sur les bassins transfrontaliers ;
  - Mesures visant à renforcer la résilience des ressources en eau vis-à-vis de l'agriculture
  - Protection des écosystèmes aquatiques et extension des zones humides ;
  - Développement des solutions fondées sur la nature.
- Contribuer à la révision de la Directive-cadre européenne sur l'eau avec un objectif de non-régression et d'élargissement pour prendre en compte le dérèglement climatique.



## **ANNEXE 2 - COMPETENCES DU GRAND CYCLE, EPAGE, EPTB, PREFET COORDONNATEUR DE BASSIN**

### **2.1. Compétences du Grand cycle de l'Eau telles que décrites à l'article L. 211-7 du code de l'environnement :**

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; [GEMAPI]
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; [GEMAPI]
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ; [GEMAPI]
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ; [GEMAPI]
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- 12° L'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

### **2.2. Qu'est-ce qu'un EPAGE ?**

La loi MAPTAM a créé les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux, dits EPAGE.

Le code de l'environnement fixe qu'un EPAGE est un groupement collectivités territoriales constitué en syndicat mixte à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions marines ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.

Cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en application du 1bis de l'article L211-7 du présent code.

Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation.

Les EPAGE sont des syndicats mixtes qui ont vocation à assurer la **maîtrise d'ouvrage d'actions « milieux aquatiques » et « prévention des inondations »** : une structure n'exerçant qu'un des deux volets de cette compétence ne peut être un EPAGE.

Son périmètre d'intervention ne peut comporter d'enclave et doit être d'un seul tenant, et ne pas se superposer avec un autre EPAGE.

Pour en savoir plus, consultez :

- l'article L.213-12 du code de l'environnement relatif aux EPAGE et aux EPTB
- le décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau
- la note de doctrine de la mission d'appui technique de bassin Seine-Normandie (format pdf - 186 ko - 29/02/2016)

### 2.3. Qu'est-ce qu'un EPTB ?

Le code de l'environnement définit un établissement public territorial de bassin comme un groupement collectivités territoriales constitué en syndicat mixte en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin versant ou d'un groupement de sous-bassin hydrographiques la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la prévention et la gestion de zones humides.

Il peut contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrages des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation.

A noter que les EPTB étaient déjà existants avant la loi MAPTAM, qui en a reprécisé les missions et à fait évoluer leurs statuts. Ainsi, désormais, les EPTB seront obligatoirement des syndicats mixtes. A l'heure actuelle, certaines structures de type interdépartementale doivent donc évoluer dans leur gouvernance.

Le périmètre d'intervention d'un EPTB ne peut comporter d'enclave, et ne peut se superposer avec celui d'un autre EPTB sauf exception suivante : un EPTB dédié aux eaux de surface peut, si le besoin existe, se superposer avec un EPTB destiné à la préservation des eaux souterraines ou d'un estuaire

Pour en savoir plus, consultez :

- l'article L.213-12 du code de l'environnement qui définit les EPTB
- le décret du 20 août 2015 relatif aux EPAGE et aux EPTB
- les éléments de la note de doctrine de la mission d'appui technique du bassin Seine-Normandie (format pdf - 186 ko - 29/02/2016) concernant les EPTB

### 2.4. Les compétences du préfet coordonnateur de bassin

**En matière de planification dans le domaine de l'eau :**

- Le préfet coordonnateur de bassin approuve l'état des lieux établi par le comité de bassin (Art. R. 212-3).
- Le préfet coordonnateur approuve le SDAGE adopté par le comité de bassin.(L212-2-III)
- Le préfet coordonnateur de bassin est l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement pour les SDAGE (Art. R. 122-19).
- Le préfet coordonnateur de bassin arrête le programme pluriannuel de mesures (art. R. 212-19.)
- Le préfet coordonnateur de bassin présente au comité de bassin une synthèse de la mise en oeuvre de ce programme et arrête les mesures supplémentaires nécessaires après avis du comité de bassin (art. R. 212-23).
- Le préfet coordonnateur de bassin établit, après avis du comité de bassin, un programme de surveillance de l'état des eaux (Art. R. 212-22).
- Le préfet coordonnateur de bassin peut, après avis de la commission administrative de bassin et du comité de bassin, imposer pour tout ou partie du bassin des règles et prescriptions techniques plus sévères que celles fixées par arrêtés ministériels visant les IOTA "eau" (Art. R. 211-9)
- Le préfet coordonnateur de bassin est consulté sur les projets de périmètre de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (art. R. 212-27). Il est membre de la commission locale de l'eau (art. R. 212-30).
- Le préfet coordonnateur de bassin conduit la procédure de constitution du comité de bassin (art.D213-19) dont il est membre.

#### **En matière de gestion quantitative :**

- Le préfet coordonnateur constate par arrêté la nécessité de mesures coordonnées dans plusieurs départements pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie. Dans cette hypothèse, les préfets des départements concernés prennent des arrêtés conformes aux orientations du préfet coordonnateur (Article R211-69).
- Le préfet coordonnateur de bassin fixe les zones de répartition des eaux (art. R. 211-71).
- En matière de lutte contre les pollutions :
- Le préfet coordonnateur de bassin arrête la délimitation des zones vulnérables après avis du comité de bassin (art. R. 211-77).  
Le préfet coordonnateur de bassin arrête la délimitation des zones sensibles après avis du comité de bassin (art. D. 211-94).
- 
- En matière d'inondation :
- Le préfet coordonnateur de bassin arrête le schéma directeur de prévision des crues de son bassin (art. L. 564-2).
- Le préfet coordonnateur de bassin met en place la gouvernance de la politique de gestion des risques inondation au niveau du bassin avec l'appui du Comité de bassin (circulaire du 5 juillet 2011).
- Le préfet coordonnateur de bassin arrête l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (Article R566-2)
- Le préfet coordonnateur de bassin arrête la liste des territoires dans lesquels il existe un risque important d'inondation, en y intégrant la liste des territoires dans lesquels il existe un risque important d'inondation ayant des conséquences de portée nationale, voire européenne, établie par le ministre chargé de la prévention des risques majeurs (article R566-5)
- Le préfet coordonnateur de bassin arrête les cartes de surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation (article R566-9).
- Le plan de gestion des risques d'inondation est approuvé par arrêté du préfet de bassin (Article R566-12).

- Le préfet coordonnateur de bassin organise la labellisation des projets de Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI) et la mise en sécurité d'ouvrages de protection prévue par le Plan Submersions Rapides (PSR), (circulaire du 12 mai 2011)
- Divers :
- Le préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin, dresse la liste par bassin ou sous-bassin des cours d'eau L214-17 (article R214-110).
- Le préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin le périmètre d'intervention des établissements publics territoriaux de bassin (art. L. 213-12).
- Le préfet coordonnateur de bassin est compétent pour signer les décisions relevant de la compétence de l'Etat en matière de transfert du Domaine Public Fluvial. Il peut déléguer cette compétence à un préfet de région ou de département (article 1 du décret du 18 août 2005).
- Le dossier d'autorisation "eau" est communiqué pour avis au préfet coordonnateur de bassin lorsque les caractéristiques ou l'importance des effets prévisibles du projet rendent nécessaires une coordination et une planification de la ressource en eau au niveau interrégional (article R214-10).
- Lorsque l'épandage des boues d'une même unité de traitement d'eaux usées, soumis à autorisation est réalisé dans trois départements ou plus, l'avis du préfet coordonnateur de bassin est requis (Art. R. 211-47).
- L'habilitation à exécuter les contrôles techniques des éléments permettant de vérifier l'assiette des redevances est prononcée par le préfet coordonnateur de bassin (Article R213-48-34).

## **ANNEXE 3 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

### **Auditions**

- 09 janvier : France Hydroélectricité, Mme ETCHEGOYEN  
06 mars et 18 avril : Caisse des Dépôts, MM. ROSEMONT et MASSON  
13 mars : associations d'élus AMF, ADF, Régions de France, FNCCR, ANEB, AF EPTB, AdCF  
02 avril Présidents de comité de bassin :
  - André FLAJOLET, CB Artois Picardie
  - Thierry BURLLOT, CB Loire-Bretagne
  - Martial SADDIER, CB Rhône Méditerranée
  - Alain VICAUT (représentant François SAUVADET), CB Seine- Normandie
- 03 avril : EDF, MM. HOFMANN, CROSNIER et BELLET  
03 avril : Elus ANEB et AFEPTB (liste en annexe)  
12 avril : membres du comité de pilotage (liste en annexe)  
24 avril : directeurs des agences de l'eau (conférence téléphonique)

### **Réunion du 03 avril 2019 (élus ANEB/EPTB)**

François ABBOU, EPTB Gardons  
Philippe ALPY, EPTB Saône-Doubs  
Jean-Charles AMAR, EPTB Vidourle  
Claude BARRAL, EPTB Vidourle  
Serge BLADINIERES, EPTB Lot  
René BOURGEOIS, EPTB Meurthe-Madon  
Caroline CERAULO, EPTB MARALPIN  
Jacques COTEL, EPTB Somme  
Christian DODDOLI, EPTB Durance  
Bruno FOREL, EPTB Arve  
Pascal FOURNIER, SIARCE  
Lionel GEORGES, EPTB Gardons  
Bernard LENGLET, EPTB Somme  
Alexie LORCA, EPTB Seine Grands Lacs  
Danielle MAMETZ, SIDEN SIAN  
Xavier MARQUOT, CCPRO  
Frederic MOLOSSI, EPTB Seine Grands Lacs  
Olivier MOPTY, EPTB Somme  
Claire POULIN, RRGMA/ARPE-PACA  
Marie-Hélène PRIVAT, EPTB Lot  
Paul RAOULT, SIDEN SIAN  
Jean-Christian REY, EPTB Cèze  
Bernard ROBERT, SMBV Arques  
Bertrand ROUFFIANGE, EPTB Saône-Doubs  
Roland THIELEKE, EPTB Dordogne  
Benoit TRICHOT, EPTB Cèze

Catherine GREMILLET, AFEPTB/ ANEB  
Fabien MERET, CAC  
Monique CATALAN-SIX, FIDAL

### **Réunion du 12 avril 2019 - Membres du comité de pilotage**

Sylvie GUICHOU-CLEMENT, CEREMA  
Philippe ANGOTTI, France Urbaine  
Tristan MATHIEU, Délégué général FP2E  
Martin GUTTON, Directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne  
Thierry BURLOT, Président du comité de bassin Loire-Bretagne  
Antoine MOMOT, Délégué général UIE  
Clotilde TERRIBLE, Déléguée générale Les Canalisateurs  
Solène LE FUR, ASTEC  
Christian LECUSSAN, Président FENARIVE (Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau)  
Apolline PRETRE, AdCF  
Gwenola STEPHAN, AMF  
Robin PLASSERAUD, AMF  
Hervé PAUL, Métropole Nice Côte d'Azur  
David COLON, Délégué général du Comité Stratégique de la Filière Eau (CSF Eau du CNI)  
Pierre-Etienne BISCH, préfet honoraire  
Catherine GREMILLET, AFEPTB/ ANEB  
Bernard LENGLET, ANEB  
Constantin GIRARD, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)  
Michel SALLENAVE, MAA  
Philippe RIBAUT, coordination rurale  
Paul MICHELET, Agence Française pour la Biodiversité  
Brice HUET, MTES  
Dao MELACCA, FNSEA  
Jean Luc CAPES, FNSEA  
Céline TRAMONTIN, présidente du SYMCRAU  
Anne Marie IHIS, Banque des territoires  
Jacques ROSEMONT, Banque des territoires  
Olivier ANDRAULT, UFC- Que choisir  
Florence DENIER-PASQUIER, FNE  
Justine RICHER, France Libertés  
Régis TAISNE, FNCCR  
Danielle MAMETZ, CNE/FNCCR  
Paul RAOULT, Vice-président FNCCR  
Bernard BARRAQUE, directeur de recherche émérite CNRS  
Olivia de MALEVILLE, Régions de France

## ***ANNEXE 4 – PROPOSITIONS DE LOI, LETTRES D’ACCOMPAGNEMENT, ET COMPTE-RENDU DE REUNION***

- 1.1. Courrier SMEGREG et SAGE Nappes profondes
  - 1.2. Note de synthèse SMEGREG SYMCRAU - affirmer l'existence des compétences territoriales dans le domaine de la gestion de la ressource en eau
  - 1.3. PROPOSITION DE LOI relative à la définition et à l’affectation conjointe aux départements et régions d’une nouvelle compétence portant gestion patrimoniale de la ressource en eau (grand cycle de l’eau) relative à la définition d’une nouvelle compétence portant préservation et gestion de la ressource en eau affectée aux EPCI-FP au titre de leur compétence eau potable (petit cycle de l’eau)
- 
- 2.1. Courrier EPTB Saône Doubs à Premier Ministre
  - 2.2. PROPOSITION DE LOI relative au financement des syndicats mixtes bénéficiant de la reconnaissance en établissement public territorial de bassin (EPTB) par le préfet coordonnateur de bassin
- 
- 3.1. Compte-rendu de la réunion du 13 mars 2019 avec les associations d’élus

## **ANNEXE 5 – CONTRIBUTIONS ECRITES REÇUES**

001 - Contribution aux Assises par André FLAJOLET, Président du comité de bassin Artois-Picardie

002 - Contribution Martial SADDIER - Président Comité de Bassin Rhône Méditerranée

003 - Contribution Gérard Payen - ancien conseiller pour l'Eau du secrétaire Général des Nations Unies, vice-président de l'ASTEE, Président honoraire d'Aquafed, administrateur du PFE et de l'académie de l'Eau

004 - Article Bernard BARRAQUE - Fiscalité de l'eau - Actu-environnement FEVRIER 2019

005 - Contribution ANEB -Propositions gouvernance et financement

006 - Banque des territoires/Caisse des dépôts : Intégration du thème de l'eau à la Banque des Territoires

007 - Contribution régions de France ARF

008 – Contribution France Urbaine

009 - Comité de bassin Loire -Bretagne (contribution au grand débat national)

Contributeurs des membres de la Filière Française de l'Eau / CSF Eau :

*010 – Contribution FNCCR*

*011 – Contribution FP2E*

*012 – Contribution UIE / Canalisateurs*

013 – Contribution CEREMA

014 – Contribution FENARIVE