
La gestion durable des eaux en France

- *Résumé. Depuis une quarantaine d'années, les principes d'une gestion durable des ressources en eau sont appliqués en France avec les Comités de Bassin et les Agences de l'Eau : gestion de l'eau dans son cadre naturel, le bassin versant, participation et solidarité des usagers de l'eau, mise en place d'outils d'incitation économique à une gestion raisonnée des ressources en eau. La politique environnementale française s'inscrit désormais dans un cadre d'objectifs et de règlements européens très riche, dont la Directive Cadre sur l'Eau de décembre 2000, constitue le cadre pour la gestion des eaux. La France dispose avec ces outils d'une large palette d'actions qui doit s'adapter en permanence à de nouveaux changements globaux, comme aujourd'hui les conséquences prévisibles du changement climatique.*

1. Un contexte géographique favorable

Dotée d'un réseau de rivières, de lacs et de nappes souterraines, riche et diversifié et d'un patrimoine aquatique de qualité exceptionnelle la France bénéficie d'un contexte géographique favorable comparativement à d'autres pays européens dans lesquels la densité d'activités et de population est plus élevée ou à d'autres pays moins bien lotis en ressource en eau comme les pays du sud de la méditerranée. L'idée que nous pourrions encore largement disposer de ce patrimoine, en laissant à la nature le soin de corriger les pressions des activités humaines reste encore répandue. Ce diagnostic apparaît aujourd'hui dépassé. La dégradation d'une part importante du lit des rivières, la disparition de nombreuses zones humides, la difficulté de maîtriser certaines formes de pollutions, sont autant de préoccupations qui appellent un renouveau de l'action publique. Une meilleure gestion des territoires et l'amélioration de la qualité des produits deviennent une demande sociale forte, et plus particulièrement de la part des habitants des villes où se concentre la majorité de la population. Les associations de protection de la nature, par leurs actions de veille et d'alerte, ont joué un rôle déterminant et sont devenues des partenaires incontournables de l'action collective, même s'il est vrai encore que les intérêts économiques restent toujours forts dans les stratégies de gestion des eaux

2. Des lois s'inspirant des principes du développement durable

Très tôt plusieurs lois sont venues traduire des règles d'une gestion solidaire économiquement viable, respectueuse des milieux, qui anticipent les principes d'une gestion durable tels que définis après le Sommet de Rio en 1992 et de Johannesburg en 2002.

- a. la loi de 1964 a instauré une gestion solidaire de l'eau dans son cadre naturel, le bassin versant hydrographique avec la création des six Comités de Bassin et Agences de l'Eau "chargées de financer des opérations d'intérêt commun au bassin", organismes dans lesquels sont représentés tous les acteurs de l'eau.
- b. la loi de 1992 affirme l'**eau comme patrimoine commun de la Nation**. Elle institue un **principe de gestion équilibrée de la ressource** visant à assurer la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, la restauration et la régénération de la ressource, les usages économiques de l'eau et la protection contre les inondations. Elle

organise avec les SDAGE et les SAGE ¹ des moyens d'une planification décentralisée des eaux au plus près des bassins versants. La loi de 1995 est venue compléter la loi de 1992 en introduisant le principe de précaution qui se verra ultérieurement érigé en principe constitutionnel avec la charte de l'environnement

- c. la loi de 2004 transpose en droit français la Directive Cadre sur l'Eau. Les plans de gestion européens sont mis en œuvre à travers les SDAGE, et des programmes de mesures sont établis pour en réaliser les objectifs. Les bassins métropolitains et d'outre-mer constituent treize districts. Des offices de l'eau complètent les agences de l'eau outre-mer.
- d. La loi de 2006 instaure pour chaque personne physique un **droit d'accès à l'eau potable et à l'hygiène dans des conditions économiquement acceptables** et apporte une plus grande **transparence au fonctionnement du service public de l'eau et de l'assainissement. Cette loi rénove par ailleurs profondément le dispositif des redevances des agences de l'eau et crée un organisme national de l'eau et des milieux aquatiques, l'ONEMA**

Plus récemment de nombreuses dispositions ont été adoptées pour renforcer les moyens d'une concertation entre les acteurs, clé de voûte du dispositif français

- 3. Une gouvernance de l'eau fondée sur des principes de participation

La politique française de l'eau repose sur une large décentralisation des systèmes de décision fondée **à tous les niveaux sur la concertation et la participation des acteurs** concernés, que sont les élus des communes et leurs groupements, les usagers de l'eau, les industriels, les agriculteurs et les associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs.

- le Comité National de l'Eau rassemble au niveau national, élus, usagers, associations, présidents des comités de bassin et Etat (164 membres titulaires ou suppléants). Il constitue l'instance des débats d'orientation préalables à la définition de la politique publique de l'eau au plan national
- les Comités de bassin réunissent des élus régionaux, départementaux et municipaux, des représentants des activités économiques, des usagers, des associations et de l'Etat. C'est à ce niveau que sont fixés, en concertation avec l'Etat, les SDAGE qui déterminent les objectifs de bon état des eaux.
- élus locaux, usagers, associations et Etat se retrouvent au sein des Agences de l'eau, outils financiers majeurs de l'action publique et dans les Commissions locales de l'eau chargées d'élaborer un SAGE dans les sous-bassins
- au plan local toute décision d'un acteur public ou privé est subordonnée à une autorisation administrative précédée d'une enquête publique. Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans leurs groupements de plus de 50 000 habitants, le prix et la qualité du service de l'eau et de l'assainissement sont soumis à une Commission consultative des services publics locaux, rassemblant des représentants des usagers qui examine le rapport annuel des élus ainsi que le rapport d'activité présenté par le gestionnaire.

En 2007, un processus appelé « **Grenelle de l'environnement** » a été mené aux niveaux national et local associant cinq collègues d'acteurs représentés de façon égale -Etat, collectivités locales, acteurs économiques, ONGs, syndicats. Ce processus a été construit sur le concept qu'aucune catégorie d'acteurs n'a la capacité de conduire seule une telle démarche et de l'imposer à l'ensemble de la société. Articulé autour de cinq thèmes majeurs cela a débouché sur des recommandations et des

¹ Schémas Directeurs d'Aménagement et Gestion des Eaux et Schémas d'Aménagement et Gestion des Eaux

engagements, traduits notamment dans deux lois en cours d'adoption qui prennent en compte de nombreuses dispositions relatives à l'eau. Ce processus constituera la base de la préparation du 6^{ème} Forum mondial de l'eau que la Ville de Marseille et la France accueilleront en mars 2012.

4. Les agences de l'eau, clé de voute de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)

Les 6 bassins métropolitains, créés en 1964, ont maintenant évolué vers 13 districts. sur lesquels les agences de l'eau ou les offices de l'eau, ont été chargés de promouvoir une gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant (Rhône, Seine, Rhin, Meuse, Escaut, Loire, Garonne ,Corse, Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Mayotte).

Les orientations des agences sont placées sous l'autorité d'un comité de bassin, agissant comme une sorte de Parlement de l'eau, et d'un conseil d'administration formé à partir du comité de bassin. La définition des SDAGE, c'est à dire des plans de gestion au titre de la directive cadre, soumis à l'approbation conjointe des Comités de Bassin et de l'Etat constitue le support de cette GIRE. Les Agences de l'eau sont des établissements publics de l'Etat dotés de l'autonomie financière, auxquelles la loi de 2006 affecte le produit de diverses redevances sur les usages de l'eau afin de financer des opérations concourant à une meilleure gestion des eaux dans un cadre d'unités de bassin hydrographique indépendantes des divisions administratives. La mise en œuvre se fait en concertation étroite avec les usagers puisque la loi laisse le soin de fixer les valeurs finales des diverses redevances au conseil d'administration et au comité de bassin à l'intérieur d'un plafond voté par le parlement.

Les agences de l'eau sont devenues des acteurs incontournables du financement de la politique de l'eau : au terme du programme actuel 2007-2012, ce sont 12 milliards d'euros qui seront attribués à des programmes de dépollution ou d'aménagement des ressources en eau.

Au-delà de l'aspect financier, les agences de l'eau et les services déconcentrés de l'Etat, apportent par leur personnel un potentiel d'expertise essentiel et jouent un rôle majeur d'animation au service de la GIRE directement (études, préparation du SDAGE, suivi et contrôle) ou indirectement par l'appui qu'elles apportent aux acteurs oeuvrant sur nos principales rivières à un niveau plus local.

Très tôt notre pays s'est ainsi trouvé doté des outils permettant une gestion intégrée des eaux par bassin versant associant tous les acteurs et disposant d'un outil d'intervention puissant par ce système de fiscalité écologique que sont les redevances sur les préleveurs ou pollueurs d'eaux.

5. Gestion service d'eaux domestiques -36000 communes, 3 compagnies dominantes

Aujourd'hui, en France, la desserte en eau potable et en assainissement des populations justifiant d'un équipement collectif est quasiment complète. Les problèmes actuels majeurs sont liés à la sécurité et à la qualité des eaux distribuées (interconnexions pour diversifier les ressources en eau, renforcement des usines de traitement, traitement des pesticides) et aux économies d'eaux (lutte contre le gaspillage sur les réseaux publics ou chez les particuliers)

L'organisation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement est une responsabilité des communes. Ces services sont organisés dans le cadre d'unités individualisées au sein des collectivités locales devant disposer d'une autonomie technique et financière.

Dans le domaine de l'eau potable, l'intercommunalité est très marquée : il existe environ 28 000 unités de distribution dont 17 000 collectives, au sein desquelles les unités de plus de 5 000 habitants regroupent environ 42 millions d'habitants. Pour l'assainissement, il existe environ 16 700 services.

Ces services sont gérés soit en régie directe par les communes elles-mêmes, soit en délégation de service public (affermage, ou concession) à des sociétés privées. Environ la moitié des groupements de communes ont délégué la gestion partielle ou totale des services, la délégation est concentrée sur les villes et les unités les plus importantes en milieu rural : 75

% des consommateurs disposent d'eau privée et 25 % d'eau municipale. En ce qui concerne l'assainissement, 55 % des consommateurs sont liés à un service dont la gestion a été déléguée à une société privée.

Trois grandes compagnies privées dominent très largement ce marché : Veolia (50%), Lyonnaise des eaux-Suez (23%) et Saur-Cise : (17%).

Ce système est très décentralisé : il assure une gestion de l'eau au plus près des usagers, mais a impliqué de définir des règles de bonne conduite entre les communes, donneurs d'ordre et les gestionnaires des services qu'ils soient publics ou privés (lois de 1992,1993,1995,2002,2006)

Les principes définis, à ce titre, s'inspirent largement de ceux définis dans les normes internationales ISO224 dont la France a été l'initiateur: définition claire des missions entre régulateurs, maîtres d'ouvrages, opérateurs et association d'usagers, mise en place d'outils de suivi et d'amélioration des performances, moyens d'une gestion durable des services, participation des usagers conformément aux règles de la convention d'Aarhus. Cela se traduit par l'obligation d'appels d'offres pour le cas de délégation de service, l'obligation d'un rapport annuel du maire et du délégataire, la mise en place de commissions associant toutes parties(CCSPL²), la définition d'un ensemble d'indicateurs de performances communs, la création d'un observatoire national confié à l'ONEMA .

Les services d'eau potable et d'assainissement doivent être gérés comme des autonomies administratives et financières dont les recettes reposent exclusivement sur le prix de l'eau. Le prix moyen de l'ordre de 3€/m³ se situe dans la moyenne des prix des services européens (il comprend à la fois l'eau potable et l'assainissement) :il peut être très variable entre communes selon leur taille et leur mode d'exploitation. En application de la loi de 2006, il est reconnu que l'accès à l'eau est un bien essentiel qui doit être accessible à tous y compris aux populations les plus défavorisées : les coupures d'eau pour des motifs de grande pauvreté sont interdites, des dispositifs de solidarité ont été définis pour faire face aux pertes de recettes correspondantes qui restent marginales en France

En résumé, les principes de gestion durable des services d'eau et d'assainissement faisant l'objet d'un large consensus des parties impliquées peuvent être résumés comme suit :

Quelques principes de bonne gouvernance

- 1- Les ressources en eau superficielles ou souterraines sont des biens publics non appropriables comme marchandises. Les pouvoirs publics ont la responsabilité d'en organiser un partage équilibré entre usagers en tenant compte des contraintes liées aux bassins versants.*
- 2- Le service domestique de l'eau potable et de l'assainissement est un service d'intérêt général à vocation universelle devant satisfaire aux principes d'égalité de traitement et de solidarité sociale et territoriale entre usagers (droit d'accès à l'eau pour tous)*
- 3- Les infrastructures collectives de ces services doivent être placées sous le contrôle d'autorités publiques organisatrices aussi proches que possible des usagers, comme les collectivités locales. Elles ne peuvent pas faire l'objet d'une appropriation privée.*
- 4- L'autorité organisatrice doit veiller à associer toutes les parties intéressées (consommateurs, usagers-citoyens, salariés,..) à l'évaluation de ses services.*
- 5- L'autorité organisatrice est libre de choisir librement entre différents modes de gestion associant ou non le secteur privé. En cas de délégation au privé la transparence des choix doit être assurée.*
- 6- Ces gestions doivent être périodiquement évaluées sur la base d'indicateurs de performances et de service transparent soumis à l'ensemble des parties intéressées.*
- 7- L'autorité organisatrice doit disposer d'une possibilité réelle de réversibilité du mode de gestion dans les cas de délégation de service*

6. Les priorités du moment

En ce qui concerne la qualité des eaux, la France s'est engagée résolument dans la mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau avec un objectif ambitieux mais réaliste, que les 2/3 des masses d'eaux identifiées atteignent le bon état écologique en 2015. Depuis une dizaine d'années, la situation générale de la qualité des eaux superficielles s'est sensiblement améliorée pour les paramètres classiques de pollution mais reste stationnaire pour les pollutions azotées et phosphorées dans les régions d'agriculture intensive. Les réseaux de surveillance diagnostiquent en revanche une généralisation de la contamination des eaux par les toxiques venant notamment des produits phytosanitaires.

Pour ce qui concerne les programmes de dépollution, des retards sont notés par quelques villes pour atteindre les objectifs de la directive européenne sur l'élimination des eaux résiduaires urbaines. Un plan d'action national énergique, a été lancé pour honorer nos engagements. Des difficultés anciennes et persistantes existent pour résoudre les problèmes de contamination des eaux par les pollutions agricoles, particulièrement en Bretagne.

Dans le Sud –Ouest des problèmes de déséquilibre entre la disponibilité des ressources en eau et les prélèvements sont récurrents en conséquence d'un développement très important des irrigations liées à la culture du maïs dans les années 80 et 90.

Enfin le pays a connu quelques crises majeures dues à des phénomènes d'inondation violentes dus le plus souvent à l'augmentation de la vulnérabilité (construction en zones inondables) et parfois à l'augmentation de l'intensité ou la fréquence des événements extrêmes. Les systèmes d'alerte et la réglementation des zones inondables ont été renforcée.

Au cours des 40 dernières années, le rôle des divers acteurs publics intervenant dans le monde de l'eau a fortement évolué avec les conséquences des processus de décentralisation engagées au début des années 1980. Aujourd'hui, l'essentiel des actions d'aménagement a été transférée aux collectivités territoriales, régions, départements et communes. L'Etat garde un pouvoir d'influence important sur les orientations des agences de l'eau, mais l'administration n'a plus en compétence propre que l'exercice des polices de l'environnement, dont les polices de l'eau. Une profonde réforme des administrations locales est engagée: à ce titre les services de l'Etat seront appelés à jouer désormais plus un rôle de régulateur que d'acteur. Au plan national, la Direction de l'Eau et de la Biodiversité coordonne et anime l'ensemble des services de l'administration et exerce la tutelle des agences de l'eau ainsi que de l'ONEMA qui est appelé à animer les missions nationales de collecte d'information et d'expertise technique utiles à tous les acteurs du secteur.

7. Les priorités de demain: intégrer les politiques de l'eau dans les changements globaux

a. L'eau dans le Grenelle de l'environnement

Les consensus établis dans le cadre "la nouvelle démocratie à 5" instaurée dans le Grenelle de l'environnement réservent une place importante à la protection de l'eau avec l'affichage d'une série d'engagements clairs

- mise en place de "trames bleues" (constitution de continuité écologiques)
- généralisation de bandes enherbées le long des cours d'eau
- protection des zones humides : acquisition par les agences de l'eau et le conservatoire du littoral en 5 ans de 20 000 ha de zones menacées
- gestion collective des prélèvements en zones de déficit pour encourager les irrigants à une gestion raisonnée de leurs activités de prélèvements
- plan d'action de protection des 500 captages prioritaires menacés par des pollutions diffuses

- poursuite des actions d'économie d'eau sur les services d'eau potable

En parallèle, des engagements particuliers ont été pris sur les principales activités ayant un impact sur nos systèmes aquatiques. Ainsi en agriculture on peut noter la mise en place d'un nouveau label Haute Qualité Environnementale pour les exploitations prenant une série d'engagements allant au-delà des obligations réglementaires, l'engagement d'une réduction de 50% des quantités de pesticides utilisés d'ici 2017, l'augmentation sensible des surfaces consacrées à l'agriculture bio-logique.

b. Changement climatique

En France, sur le passé récent, le signal d'une augmentation des températures est clair, au moins sur les 20 dernières années et pourrait atteindre une élévation des températures de 2 à 4°C à la fin du 21^{ème} siècle. En termes pluviométriques, cela devrait se traduire par une réduction des pluies estivales et une augmentation des pluies d'hiver. Les impacts en termes d'écoulements superficiels ou de renouvellement des nappes souterraines sont beaucoup plus controversés et risquent d'être très variés, compte tenu de la grande diversité des faciès hydrographique en France : les prévisions font ainsi état d'une possible augmentation des volumes écoulés annuellement sur les rivières dépendant du Nord du massif alpin alors qu'on escompte une baisse des écoulement sur le bassin de la Seine. Une préoccupation importante concerne la perspective d'une forte baisse des débits d'étiage des rivières qui connaissent déjà des déficits structurels, ce qui est le cas de tout le bassin de la Garonne, de la Charente et plus généralement de toutes les rivières de l'ouest atlantique. Un important programme d'étude est engagé pour affiner ces prévisions à horizon 2035 et 2050 et définir des mesures d'adaptation qui pourront porter sur les économies d'eaux, des changements d'activité ou des programmes d'aménagement des ressources en eau.

L'agriculture et la production d'énergie risquent de devoir faire face à de sérieux problèmes d'adaptation liés à une modification du régime des eaux : la baisse des débits, associée à une augmentation de la fréquence de périodes sans pluies et de canicules pourrait se traduire par une remise en cause de la monoculture du maïs irrigué dans certaines régions, des difficultés pour le refroidissement de centrales thermiques nucléaires en rivières, une révision des règles de gestion et du potentiel hydro-électrique.

Le secteur de l'eau potable et de l'assainissement risque de devoir s'adapter à de multiples difficultés prévisionnelles : renforcement des unités de traitement en eau potable (cyano-bactéries, algues), corrosion des réseaux, dimensionnement des réseaux d'évacuation des eaux de ruissellement en milieu urbain, protection des ouvrages en zones inondable ou bords de mer. Le secteur peut offrir par le recours aux techniques alternatives (dessalement, re-utilisation des eaux usées, etc.) des solutions à des problèmes ponctuels de ressources générés par le changement climatique.

Au plan hydro-écologique, la DCE donne des objectifs de bon état écologique. Imaginer ce que serait un bon état écologique au delà de 2050 est difficile pour des milieux dont le fonctionnement naturel serait très perturbé. Le saumon pourrait ne plus trouver des bassins aussi propices qu'aujourd'hui dans le sud de la France. L'omble chevalier pourrait disparaître des lacs alpins. L'année 2010, année de la biodiversité, sera l'occasion, avec notamment la révision de la stratégie nationale de la biodiversité, d'identifier de nouvelles pistes de travail.

Le MEDDM/ministère en charge du développement durable a engagé l'élaboration d'un plan national d'adaptation qui concerne de nombreux secteurs économiques et sociaux. Pour le secteur de l'eau, la DEB a estimé à environ 2 milliards de m³, les pertes potentielles d'écoulement en période d'étiage qui devraient être compensées à horizon 2050. Plusieurs voies d'adaptation sont possibles

- agir sur les économies d'eau est la voie prioritaire, mais ne se révélera pas suffisant
- engager une conversion des activités les plus gourmandes en eau : en agriculture de nouveaux assolements privilégiant des plantes moins gourmandes en eau que le maïs pourraient être encouragés

- agir sur la ressource en eau avec des ouvrages de stockage ou de transferts: le déficit envisagé représente 14% des prélèvements annuels en France, mais cela devra faire l'objet d'analyses plus détaillées par bassin versant des écoulements disponibles

c. intégrer politique de l'eau et changements globaux

Au-delà des points précédents, la politique de l'eau doit s'adapter à des changements plus globaux de l'occupation du territoire. De nombreuses zones rurales ont connu des phénomènes de désertification, notamment en moyenne montagne, ce qui pose de sérieux problèmes d'entretien de petites rivières ou de milieux naturels humides. Inversement, on assiste à une augmentation importante de population sur des zones littorales.

Les grandes agglomérations regroupant désormais plusieurs communes autour d'une ville centre sont appelées à gérer en commun des équipements de prises d'eau, de sécurité en approvisionnement ou d'unités d'épuration.

Tous ces éléments appellent une réforme de l'organisation et des missions des collectivités territoriales qui est aujourd'hui en discussion.

Face à ces évolutions incontournables, la volonté des gestionnaires de l'eau est de préserver les principes qui ont montré leur efficacité par le passé : maintenir des structures de planification-gestion des eaux par bassin versant, organiser à tous niveaux les moyens d'une concertation de toutes les parties prenantes, maintenir les éléments d'une fiscalité écologique sur les acteurs de l'eau, préserver les moyens d'une gestion durable des eaux intégrant des objectifs ambitieux de protection des milieux naturels aquatiques, assurer à tous nos concitoyens, y compris les plus démunis, les moyens d'accès à nos milieux naturels aquatiques comme aux services publics ou économiques dépendant de l'eau.

Références

Portail de l'eau du MEDDM : www.eaufrance.fr

Site des agences de l'eau : www.lesagencesdeleau.fr

Site du Partenariat Français pour l'Eau : www.partenariat-francais-eau.fr

Planète eau , repères pour demain, Jean Luc Redaud in Johanet 2000

Les agences de l'Eau, Jean-Loïc Nicolazo et Jean-Luc Redaud, in Johanet 2007

Les instruments durable de la gestion de l'eau –Rapport de la Cour des Comptes 2010

Données sur les ressources en eau et observatoire des services d'eau ni www.onema.fr

Evaluation du Coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France.

MEDDM/DGEC in www.onerc.gouv.fr

Les activités économiques dans le monde liées à l'eau – rapport du CES 2008

L'économie des services publics de l'eau et de l'assainissement – novembre 2008 in www.fp2e.org

Site des ONGs in www.coalition-eau.org

Encyclopédie du développement durable in www.encyclopedie-dd.org

)

Sur l'auteur

Jean Luc Redaud, Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts

Ancien Directeur de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne

SG du Comité Français pour le Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesburg, (2002)

Président du Comité ISO224 chargé d'élaborer des Lignes directrices sur la gouvernance l'amélioration des performances des services d'eau potable et d'assainissement.

Co-Président du groupe interministériel chargé de préparer le programme d'adaptation au changement climatique pour le domaine de l'eau

Secrétaire Général de l'Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable

