

# QUELLES PRIORITÉS POUR L'EAU EN FRANCE À L'HORIZON

# 2025



Il y a une dizaine d'années, le Cercle Français de l'Eau publiait un ouvrage « L'eau en France, quelles priorités ? » à l'occasion de l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

Troisième grande loi sur l'eau après celles de 1964 et de 1992, la LEMA visait principalement à répondre aux objectifs de la Directive cadre européenne de reconquête des milieux aquatiques, appelée de nos vœux, et à adapter le système français de l'eau à ces nouveaux enjeux.

Dix ans après, où en sommes-nous ?

De nombreuses difficultés ont été résolues, notamment la mise en œuvre d'un système d'assainissement partout sur le territoire national métropolitain, mais d'autres défis sont apparus au fil du temps. L'accès à l'eau et à l'assainissement est devenu un droit reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies, le changement climatique se traduit par une accélération des phénomènes extrêmes, tels que le stress hydrique et les inondations. Les besoins en énergie et en alimentation sont de plus en plus consommateurs d'eau. Par ailleurs, la qualité de l'eau, que l'on pensait stable et durable du fait des standards et normes européens particulièrement exigeants, est parfois remise en cause par l'émergence de nouveaux polluants.

Pour surmonter ces nouveaux défis, la confiance des citoyens consommateurs dans la qualité, la quantité de l'eau et leur adhésion aux services qui leurs sont rendus est une exigence démocratique. Elle conditionne la reconnaissance de la pertinence des politiques publiques et impose le dialogue entre les acteurs et la transparence des informations.

Le Cercle Français de l'Eau nourrit l'ambition depuis bientôt 30 ans de concilier efficacité des systèmes et gestion démocratique. Il entend poursuivre son rôle d'anticipation et de propositions dans les années futures afin de contribuer notamment à la résolution de ces nouvelles problématiques.

C'est dans cet esprit que nous avons voulu préciser nos priorités pour l'eau, en France, à l'horizon 2025.



# Sommaire

<b>Les priorités du Cercle Français de l'Eau lors de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques</b>	<b>5</b>
<b>1. Quantité et qualité de l'eau</b>	<b>7</b>
1.1. LE NEXUS EAU-AGRICULTURE-ÉNERGIE	7
Constat.....	7
Bilan.....	8
Orientations à prendre.....	9
1.2. LE DÉFI DES MICROPOLLUANTS	11
Constat.....	11
Orientations à prendre.....	12
1.3. LA PROBLÉMATIQUE DES EAUX PLUVIALES ET DES INONDATIONS	14
Constat.....	14
Bilan.....	15
Orientations à prendre.....	16
<b>2. Financements</b>	<b>18</b>
2.1. LE PRIX DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT	18
Constat.....	18
Bilan.....	19
Orientations à prendre.....	20
2.2. LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX	21
Constat.....	21
Bilan.....	21
Orientations à prendre.....	22
<b>3. Gouvernance</b>	<b>23</b>
3.1. LE RÔLE DE L'EUROPE	23
Constat.....	23
Bilan.....	24
Orientations à prendre.....	25
3.2. L'AVENIR DES AGENCES DE L'EAU	26
Constat.....	26
Bilan.....	26
Orientations à prendre.....	27
3.3. LA LOI NOTRe ET LES TERRITOIRES RURAUX	28
Constat.....	28
Bilan.....	28
Orientations à prendre.....	29
3.4. L'EAU, LE CLIMAT, L'AGENDA INTERNATIONAL	30
Bilan.....	30
Orientations à prendre.....	32
<b>4. Les 10 propositions clés du Cercle Français de l'Eau</b>	<b>33</b>
Quantité et qualité de l'eau.....	33
Financements.....	33
Gouvernance.....	34
<b>Les colloques et conférences du CFE depuis 2005</b>	<b>35</b>



## **Les priorités du Cercle Français de l'Eau lors de la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques**

Lors des discussions pour l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, certaines des propositions du Cercle Français de l'Eau (CFE) avaient été reprises dans des amendements parlementaires. Elles concernaient notamment en priorité :

- la mise en place effective des commissions consultatives des services publics locaux d'usagers ;
- une augmentation des plafonds pour les agences de l'eau afin de leur permettre de financer l'atteinte du bon état écologique des eaux ;
- la réservation d'un montant dédié aux questions patrimoniales pour l'entretien des réseaux dans le monde rural ;
- la création d'un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles ;
- la possibilité pour les collectivités locales de créer une taxe spéciale pour les eaux pluviales.





# Quantité et qualité de l'eau

## 1.1. Le nexus eau-agriculture-énergie



Efforts à maintenir

### 1.1.1. Constat

L'agriculture et l'énergie sont les deux premiers secteurs utilisateurs d'eau.

L'irrigation représente 70 % des prélèvements d'eau dans le monde. En France, près d'un tiers du territoire est considéré comme étant en déficit quantitatif.

Les producteurs électriques sont gestionnaires en France de 75 % des réserves d'eau de surface (7,5 milliards de m<sup>3</sup>). Ils sont aussi les plus gros préleveurs/restituteurs d'eau douce de surface (16 milliards de m<sup>3</sup>, dont 97 % sont restitués instantanément au milieu)<sup>1</sup>.

Les grands lacs de barrage et les stations de pompage assurent le stockage de l'eau, transformée rapidement en énergie électrique. Ces « réservoirs » sont indispensables pour faire face aux périodes de consommation de pointe. Certains ouvrages ont également une fonction de soutien des étiages, qui peut être indispensable pour sécuriser la production de l'eau potable en été.

Les conflits d'usage s'intensifient du fait de la diminution de la ressource disponible.

La pénurie d'eau et l'accélération rapide du nombre d'événements extrêmes commencent en effet à être perceptibles en France sous l'effet de plusieurs facteurs : épisodes de sécheresse, évolution vers des modes de vie plus consommateurs d'eau (canons à neige, activités nautiques...), croissance démographique et besoins alimentaires liés.

Ces conflits seront exacerbés avec l'accélération de l'urbanisation elle-même, liée à l'exode rural et aux migrations, notamment dans les pays émergents. La population vivant dans les villes pourrait doubler entre 2030 et 2050. Les besoins induits en services essentiels (eau, énergie) augmenteront d'autant.

L'agriculture et l'énergie ont également des impacts non négligeables sur la qualité de la ressource. En France, l'engagement de l'État à promouvoir les énergies renouvelables, dont l'énergie hydraulique, peut renforcer ces impacts négatifs sur les milieux aquatiques puisque le fonctionnement de certaines usines hydroélectriques peut générer des variations importantes et brutales des débits, risquant de compromettre la continuité des espèces. L'énergie nucléaire induit également, *via* les rejets, un réchauffement des eaux dont les impacts sur la faune aquatique font encore l'objet d'études scientifiques.

Ces défis se doublent de plusieurs exigences :

- poursuivre la réduction des inégalités sociales et territoriales ;
- réduire les émissions de gaz à effet de serre ;

<sup>1</sup> Source : EDF

- préserver la biodiversité : les débits prélevés pour remplir les barrages réservoirs peuvent poser un problème de compatibilité avec les contraintes écologiques (ex : le débat est en cours pour le bassin de la Seine) ;
- protéger les populations contre les risques liés aux évolutions climatiques (inondations, submersions, sécheresse...).

## PRÉCONISATIONS DU CFE EN 2006 POUR L'AGRICULTURE ET L'ÉNERGIE

Dans le cadre de la préparation de la LEMA de 2006, le CFE avait plaidé pour une meilleure maîtrise des pollutions diffuses liées à l'utilisation massive des intrants par l'agriculture, et pour un soutien massif à la généralisation de pratiques raisonnées et biologiques, tout en tenant compte de la situation économique des agriculteurs.

S'agissant de l'énergie, face aux propositions émises pour réduire les effets négatifs de la production d'hydroélectricité sur le milieu (débit minimum, classement des rivières), susceptibles de se traduire par une régression de l'énergie hydraulique, première des énergies renouvelables, le CFE avait préconisé des solutions de compromis pour permettre à la fois la préservation des milieux aquatiques et la lutte contre les gaz à effet de serre : prise en compte du potentiel énergétique dans la gestion locale de l'eau (SDAGE, SAGE, contrats de rivière, programmes des agences de l'eau) ; concertation avec les acteurs locaux pour tenir compte des spécificités locales ; classement des rivières prenant en compte la diversité des usages ; fixation des débits réservés en fonction de l'état écologique des eaux...

### 1.1.2. Bilan

#### Agriculture

Au plan quantitatif, les tensions s'accroissent du fait de l'augmentation des épisodes de sécheresse. Le dispositif de gestion collective introduit par la LEMA a pris du retard.

Au plan qualitatif, des progrès sont parfois constatés en matière de pollutions diffuses, grâce à une prise de conscience des agriculteurs eux-mêmes et à des initiatives locales.

Les gestionnaires des services d'eau ont engagé des partenariats avec les chambres d'agriculture pour protéger les captages prioritaires (diffusion des bonnes pratiques, mise à disposition de solutions agricoles innovantes).

La LEMA a instauré les aires d'alimentation de captage (AAC), ce qui permet d'élargir le périmètre géographique de la protection de l'eau potabilisable. Les SDAGE adoptés fin 2015 listent désormais plus de 1 000 captages qui doivent entamer la démarche de l'AAC, en sus de la délimitation des périmètres de protection de captages.

Au plan européen, l'éco-conditionnalité des aides versées aux agriculteurs dans le cadre de la PAC vise à favoriser des pratiques respectueuses en matière sanitaire et environnementale<sup>2</sup>. Toutefois, bien que la consommation d'eau d'irrigation soit orientée à la baisse, les conflits d'usage perdurent l'été lors des épisodes de sécheresse, en raison également des débits réservés. Ces tensions sont susceptibles de s'accroître avec le changement climatique, qui réduira la ressource tout en augmentant la demande d'irrigation.

En matière de qualité, les résultats demeurent globalement insuffisants. La moitié des masses d'eau reste dégradée du fait de pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates ou pesticides),

<sup>2</sup> La réforme de la PAC mise en œuvre en 2015 vise à faciliter l'engagement des agriculteurs en faveur de l'environnement avec notamment le «paiement vert», qui permet de rémunérer directement les exploitants agricoles de métropole pour des actions spécifiques en faveur de l'environnement (ratio de prairies permanentes, diversification des cultures, etc...) et les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), qui permettent d'accompagner les exploitations agricoles engagées dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition.

ce qui nécessite la fermeture de captages d'eau potable. La France fait d'ailleurs l'objet d'actions contentieuses pour non-respect des règles européennes sur les zones vulnérables. Les collectivités en charge de la protection des aires d'alimentation, notamment les petites, sont souvent démunies, y compris pour instaurer une dynamique vertueuse en concertation avec la profession agricole.

## **Énergie**

---

La LEMA a imposé aux plus gros préleveurs/restituteurs d'eau, les producteurs d'énergie hydraulique et nucléaire, de nouvelles contraintes parmi lesquelles le rétablissement de la continuité écologique.

La convention pour le développement d'une hydroélectricité durable, signée en juin 2010, a permis de mettre autour de la même table acteurs de l'environnement et de l'électricité. Longtemps cantonné à la question de l'hydroélectricité et à celle des barrages, le lien entre l'eau et l'énergie s'est affirmé au Forum mondial de l'eau en 2012 avec l'émergence du droit d'accès aux services essentiels, dont font partie l'eau, l'assainissement, le chauffage et l'électricité. L'indissociabilité des liens entre les secteurs a été reconnue avec la nécessité de les gérer dans une perspective de développement durable.

Toutefois, les contraintes imposées aux producteurs d'énergie hydroélectrique, concomitantes avec la baisse spectaculaire des prix de l'électricité sous l'effet conjugué de la situation économique et de la chute des prix des combustibles, pourraient avoir un impact négatif sur l'exploitation et les capacités d'investissement, et compromettre l'équilibre global des énergies renouvelables.

### **1.1.3. Orientations à prendre**

Celles-ci doivent reposer sur trois priorités : la protection de la santé publique, la satisfaction des besoins alimentaires, et la sécurité du fonctionnement des centrales nucléaires.

#### **Mieux partager l'eau.**

---

Dans l'agriculture, pour atteindre un nouvel équilibre là où les tensions s'accroissent, et sans remettre en cause le système mis en place par la LEMA (gestion collective des volumes prélevables pour l'irrigation), le rapport de Philippe Martin remis en 2013, « La gestion quantitative de l'eau en agriculture », recommande un meilleur partage de l'eau fondé sur des projets territoriaux, c'est-à-dire ancrés dans une dynamique locale (ressources disponibles, filières agricoles, types de stockage possibles), et construits sur la base d'un dialogue amont avec l'ensemble des acteurs locaux (organisations agricoles, collectivités locales, associations de protection de l'environnement, pêcheurs, etc.).

Les agences de l'eau doivent soutenir ces projets. Par conséquent, sans doute faut-il rendre possible leur participation financière à des projets de stockage de l'eau en vue de l'irrigation agricole. Ceci sera d'autant mieux accepté par les acteurs si la contribution du monde agricole au budget des agences est, en parallèle, révisée. Les collectivités locales, également susceptibles de participer à ces projets, doivent pouvoir bénéficier de cofinancements communautaires.

Par ailleurs, le déploiement de systèmes de surveillance des nappes et de partage de l'eau « intelligents » permettrait de ventiler les volumes en fonction de l'état réel des niveaux des nappes dans l'année. Ces systèmes intelligents pourraient également intégrer des enjeux autres que celui de l'agriculture (énergie, assainissement et eau potable...) pour faire émerger des systèmes solidaires par bassin versant.

Le développement des ouvrages de stockage et des retenues d'eau doit être structurant, c'est-à-dire permettre de répondre aussi aux besoins d'activités nouvelles, comme les activités nautiques. Il exige une gestion plus efficiente de l'eau adaptée à la nouvelle répartition spatio-temporelle des apports.

## **Favoriser une agriculture économe.**

---

Les recherches doivent être développées pour des sélections variétales moins gourmandes en eau et plus résistantes au stress hydrique. Il faut également encourager l'utilisation d'autres ressources (eaux usées traitées, nappes...).

## **Réinventer l'eau dans la ville.**

---

Des innovations proposent ponctuellement d'intégrer l'agriculture dans les villes, ce qui valorise notamment les circuits courts. D'autres projets visent à réutiliser l'eau de pluie dans des parcs, sur des toits, des terrasses, avec l'objectif d'avoir un impact à la fois sur le climat urbain et sur la mise en valeur de la nature en ville.

Le développement rapide de la technologie et l'apparition de services de plus en plus interconnectés et intelligents facilitent également la gestion de l'eau et de l'énergie dans la ville : d'ici 2015, selon IBM, 1 000 milliards d'objets, de compteurs, d'instruments du quotidien seront directement connectés sur Internet.

## **Modifier la gouvernance de manière à rassembler des systèmes éclatés dans une logique d'économie circulaire.**

---

L'eau, l'énergie et l'agriculture doivent être pensées selon une approche décloisonnée, et ce à tous les niveaux : international, européen et local.

Qu'il s'agisse des rapports de l'eau avec l'agriculture ou avec l'énergie, ceux-ci doivent désormais être envisagés de manière à dépasser les logiques d'opposition ou de confrontation. A titre d'exemple, le développement de « cultures énergétiques dédiées », les cultures destinées au bioéthanol, ou encore la méthanisation des composts et déjections animales pourraient offrir des voies nouvelles à l'agriculture, avec un impact positif sur la pollution diffuse, sur la biodiversité...

La maîtrise effective des pollutions d'origine agricole nécessite de changer de paradigme, c'est-à-dire passer d'une multitude d'actions curatives à une approche préventive cohérente et à la bonne échelle. L'exigence première aujourd'hui est de promouvoir auprès des agriculteurs la nécessité d'utiliser l'eau dans une logique :

- intersectorielle, c'est-à-dire avec l'énergie, la santé publique ;
- d'intégration aux politiques d'aménagement et de protection des écosystèmes ;
- de durée (protection des sols, anticipation des effets du dérèglement climatique).

Les solutions proposées doivent toutefois être financièrement soutenables pour les agriculteurs.

Quant à l'énergie, son modèle économique se rapproche de celui de l'eau : poids des investissements, monopoles des réseaux et de distribution et recherche de solidarité pour le maintien des services aux personnes en difficulté. La construction de la ville du futur appelle la maîtrise des coûts et davantage d'efficacité énergétique et hydrique.

De nouvelles synergies doivent être mises en œuvre pour éviter en particulier le risque de collision entre la transition énergétique, qui privilégie les énergies renouvelables pour lutter contre le changement climatique, et la politique de gestion durable de l'eau, qui met notamment l'accent sur le rétablissement de la continuité écologique ou davantage de multi-usages aux dépens de la production hydroélectrique. L'utilisation plus systématique des outils d'analyse économiques (analyses coûts-efficacité et coûts-bénéfices) doit contribuer à dépasser ce conflit.

L'équation reste complexe. Le système de l'énergie se construit à l'échelle nationale, voire européenne, et celui de l'eau, principalement à l'échelon local. Et les échelles de temps de l'investissement industriel, de la résilience des milieux aquatiques et des situations d'urgence liées aux épisodes climatiques nécessitent un ajustement. Pourtant, c'est d'un mariage raisonné de ces deux services indispensables à l'humanité que dépend la pérennité de ceux-ci.

## EXEMPLES D'INTERACTIONS ENTRE LES SECTEURS DE L'EAU, DE L'ÉNERGIE ET DE L'ALIMENTATION

L'eau est utilisée dans l'industrie (extraction, mines, traitement, raffinage) et les dépôts de résidus des carburants fossiles, ainsi que pour la production des matières premières pour les biocarburants et la production de l'électricité. Le choix des biocarburants pour la production énergétique requiert par conséquent un équilibre prudent entre les priorités.

Dans les pays du Sud, les communautés rurales dépendent du charbon comme source d'énergie et la plus grande quantité de ce charbon provient du bois. La plupart des forêts protègent les bassins hydrographiques en réduisant l'érosion des sols qui entraîne l'envasement des systèmes hydrographiques et la perte de sols de bonne qualité pour l'agriculture. Au cœur de ces liens, l'écosystème joue un rôle vital dans la prestation de services de ces secteurs. Il est donc primordial d'aborder la durabilité environnementale en partant de la vision intégratrice du « nexus ».

## 1.2. Le défi des micropolluants



**Un état des lieux préoccupant.** Les derniers états des lieux de la qualité des masses d'eau font état d'une présence croissante de micropolluants (résidus médicamenteux, nanoparticules, métaux lourds, solvants, biocides, détergents, pesticides...).

Ils proviennent de multiples activités économiques, artisanales, industrielles, agricoles, mais aussi des ménages, sans oublier les contaminations induites par les retombées atmosphériques et les eaux de ruissellement.

Certaines sources sont clairement identifiées (rejets industriels, rejets d'eaux usées domestiques, rejets des hôpitaux), d'autres sont diffuses (activités agricoles, retombées atmosphériques).

À l'avenir, les progrès scientifiques permettront sans doute d'en détecter davantage encore.

### 1.2.1. Constat

**Un enjeu de santé publique et de qualité environnementale.**

Les micropolluants présents dans l'eau, en constante augmentation, sont susceptibles d'être toxiques à d'infimes concentrations (de l'ordre du microgramme par litre), et d'avoir un impact négatif sur l'environnement, même si beaucoup d'incertitudes subsistent encore.

**Un enjeu économique.**

Les micropolluants sont porteurs d'effets économiques tant pour les industriels de la chimie que pour d'autres activités (halieutiques, entretien des voies navigables).

## DONNÉES SUR LA QUALITÉ DE L'EAU EN FRANCE

Tout le système d'information sur l'eau souffre d'un problème de décalage de données dans le temps. Dès les années 2000, la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) avait imposé aux Etats membres un bon état des eaux superficielles et souterraines pour 2015.

Selon l'OIEau<sup>3</sup>, en France, 43,2 % des masses d'eau de surface, toutes catégories d'eau confondues, sont en bon état chimique en 2010 et 48,2 % en 2013. En ne considérant que les cours d'eau, la situation est quasiment semblable, puisqu'ils représentent 94 % des masses d'eau de surface.

<sup>3</sup> Source : OIEAU

En revanche, grâce à l'amélioration des connaissances, la proportion des masses d'eau littorale ou des plans d'eau en état indéterminé a nettement baissé, surtout en faveur des masses d'eau en bon état.

Par ailleurs, 41,4 % des masses d'eau de surface, toutes catégories d'eau confondues, sont au moins en bon état écologique en 2010, et 43,4 % en 2013, ce qui est assez comparable avec la moyenne européenne (38,8 %)<sup>4</sup>. Cet état semble globalement stable : 24,6 % des masses d'eau évaluées sur les deux périodes voient leur état s'améliorer, 52,6 % stagner, et seulement 20,1 % se dégrader, même s'il y a une grande disparité de situations.

Concernant les eaux souterraines, 58,9 % des masses d'eau souterraine sont en bon état chimique en 2010, et 67 % en 2013. La comparaison des données pour les masses d'eau communes montre que 7,6 % des masses d'eau sont concernées par une amélioration, 89,3 % par une stagnation, et 2,6 % par une dégradation.

Par ailleurs, 89,4 % des masses d'eau souterraine sont en bon état quantitatif en 2010, contre 90,6 % en 2013. La situation est stable, avec un pourcentage de masses d'eau en phase d'amélioration (2 %) égal à celui des masses d'eau en dégradation.

Pour les eaux de transition, les masses d'eau se répartissent à raison de 25 % dans chacun des niveaux (bon, moyen et médiocre).

Les eaux côtières se répartissent entre le bon état et l'état moyen.

L'élément de qualité le plus souvent déclassant est la physico-chimie, pour 17,8 % des cours d'eau et 34,5 % pour les plans d'eau, mais c'est aussi le plus renseigné dans les données disponibles. Viennent ensuite le phytoplancton pour les plans d'eau (23,6 %) et les eaux de transition.

## 1.2.2. Orientations à prendre

### **BON ÉTAT DES EAUX: LES PRÉCONISATIONS DU CFE EN 2006**

Si la DCE imposait aux Etats membres une obligation de résultats – parvenir d'ici 2015 à un bon état des eaux superficielles et souterraines –, la France ne disposait pas de critères permettant d'apprécier cet état, tant écologique que chimique.

Le CFE avait donc préconisé de développer, autour de critères communs définis au niveau européen, une méthodologie permettant de préciser les éléments de qualification du « bon état écologique ». Un état des lieux de la situation de chaque bassin pourrait alors être réalisé, ce qui permettrait de définir les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la DCE.

Une double approche « préventive » et « curative » doit être engagée, à l'instar de celle retenue par la Suisse pour préserver ses milieux aquatiques.

#### **Réduction à la source.**

Il est prioritaire de s'inscrire dans une logique de réduction à la source, en intervenant le plus en amont possible, dès la mise sur le marché pour interdire certaines substances, ou dans les procédures d'autorisation qui doivent inclure des critères environnementaux.

Il est également nécessaire de mieux identifier les émetteurs et les utilisateurs (hôpitaux, citoyens, gestionnaires d'espaces verts, agriculteurs...), de manière à les sensibiliser à la nécessité de réduire leurs émissions ou leur consommation, voire à faire jouer le mécanisme pollueur/payeur. À cet égard, les professionnels de l'eau apportent leur concours sur les

<sup>4</sup> Ces résultats doivent être nuancés, car certains pays ont choisi de ne classer que les masses d'eau surveillées (donc avec un niveau de confiance élevé), alors que d'autres pays ont classé la majorité de leurs masses d'eau mais avec des niveaux de confiance variables.

territoires (diagnostics sur les bassins versants, diagnostics vers l'amont sur les réseaux d'assainissement...), et des solutions (stations de lavage des cuves phytosanitaires, recyclage des eaux en industrie...). En complément, les projets de recherche associant les secteurs public et privé doivent être développés.

Dans le domaine industriel, le choix de technologies propres de production ou la substitution de certaines matières premières (exemple : perchloréthylène dans les blanchisseries...) permet également de limiter les émissions vers les réseaux d'assainissement ou les milieux. La réduction à la source ne suffira cependant pas à maîtriser les risques associés aux micropolluants, d'autant que les molécules concernées sont très nombreuses, et que l'efficacité de cette réduction peut mettre de nombreuses années à se faire ressentir (par exemple, il est encore retrouvé de l'atrazine, qui a été interdite en 2001). En outre, de nombreux micropolluants sont issus de pollutions diffuses (résidus médicamenteux, hormones, biocides...) qui ne peuvent être totalement contrôlés.

### **Contenir et traiter.**

---

En complément des démarches de réduction à la source, il est donc indispensable de limiter le transfert et le rejet du flux, à savoir :

- **limiter les eaux pluviales produites :** bassins de rétention, noues, ouvrages de stockage-filtration-infiltration... permettent de limiter la diffusion des polluants (HAP, métaux...) grâce à la rétention des eaux de ruissellement et à la limitation des volumes produits ;
- **limiter les déversements du système de collecte par temps de pluie :** les gestionnaires de réseaux innovent techniquement pour réduire la pollution des eaux pluviales avant leur rejet (avaloirs dépolluants, zones de rejets végétalisées). La maîtrise des déversements urbains des réseaux de collecte des eaux usées (unitaires ou séparatifs) évite les rejets sans traitement préalable. La gestion hydraulique pilotée des réseaux, l'installation de bassins de stockage-restitution, le traitement des déversoirs d'orage... sont autant de solutions disponibles ;
- **éliminer les micropolluants au niveau des stations de traitement des eaux usées :** la station de traitement des eaux usées, dernier point de passage des micropolluants avant le milieu récepteur, est un point stratégique pour réduire cette pollution. Il faut donc augmenter les performances d'élimination des stations de traitement des eaux usées, en améliorant le fonctionnement des installations existantes et en envisageant des traitements complémentaires ;
- **remplacer les canalisations jugées dangereuses pour la santé.**

Les technologies de traitement disponibles (oxydation à l'ozone, adsorption sur charbon actif, zones de rejet végétalisées pour les petites unités...) sont éprouvées et maîtrisées. Elles permettraient d'éliminer, selon les molécules, 80 à 90 % des micropolluants présents dans les eaux usées. Leur coût est abordable (inférieur à 5 % du montant de la facture d'eau), notamment au regard du risque évité dans des milieux récepteurs particulièrement sensibles.

Le savoir-faire des entreprises françaises dans ce domaine est exportable, car de nombreux pays se préoccupent de ces pollutions émergentes, et des projets voient le jour en Suisse, en Allemagne, en Suède, au Danemark, à Singapour, au Canada...

Même en l'absence de réglementation en France, il apparaît pertinent de développer des projets à grande échelle, dans des contextes particuliers (milieu récepteur fragile par exemple), afin de compléter les connaissances et de consolider les savoir-faire et l'innovation.

L'heure est donc à la décision. L'Union européenne doit faire évoluer ses politiques à l'aune des résultats confirmés par les nombreuses recherches des dix dernières années et le plan micropolluants 2016-2021. En effet, puisqu'elle fixe les normes de potabilité, elle doit préciser et intégrer cette question dans les nouveaux standards.

## PERTURBATEURS ENDOCRINIENS

La France, le Danemark, la Suède, mais aussi l'ensemble des ONG contestent la proposition de réglementation européenne sur les perturbateurs endocriniens, présents dans tout l'environnement domestique (plastiques, mobilier, cosmétique) susceptibles de pénétrer dans l'organisme humain *via* le sang, le lait maternel, et suspectés d'être à l'origine de nombreuses maladies : cancer du sein, de la prostate, diabète, infertilité...

Ils estiment que le niveau de preuve demandé par la Commission pour que ces substances soient réglementées est si élevé qu'il faudra attendre des années avant de pouvoir les retirer du marché. En outre, la Commission introduit des dérogations aux interdictions éventuelles en privilégiant une évaluation des risques pour des produits qui sont déjà sur le marché, ce qui contredit l'obligation de précaution, et donc la possibilité d'interdire une substance selon son danger intrinsèque et non selon ses risques supposés.

Pour rappel, cette proposition était prévue pour décembre 2013.

Points de  
vigilance



## 1.3. La problématique des eaux pluviales et des inondations

### PRÉCONISATIONS DU CFE EN 2006

Soulignant les conséquences du déversement des eaux pluviales sur la qualité des milieux récepteurs et les risques accrus d'inondation, le CFE avait soutenu la mise en place de techniques alternatives à la collecte des eaux de ruissellement (rétention à la parcelle, bassins de rétention...), ainsi que la définition d'un cadre permettant la mise en place d'un véritable service de gestion des eaux pluviales, avec un financement adapté.

#### 1.3.1. Constat

La question de l'eau dans la ville était déjà posée dans les années 1980 et suscitait des réflexions : gestion en temps réel pour une meilleure évacuation de la pluie par les réseaux, rétention de l'eau en surface pour réduire la taille des infrastructures futures.

Aujourd'hui, la question des eaux pluviales prend un relief particulier sous l'effet conjugué :

- de l'urbanisation croissante : la moitié de la population mondiale vit en ville et 80 % de la croissance démographique mondiale a lieu en ville. Cette tendance est particulièrement spectaculaire dans les pays en développement ;
- du changement climatique, qui soumet les territoires, et notamment les villes, à de nouveaux risques (inondations, sécheresse, chaleur intense...), et à de nouvelles tensions (biodiversité, usages).

En ville, le risque d'inondation est particulièrement lié aux eaux pluviales et est d'autant plus en plus important que les épisodes orageux sont plus fréquents.

C'est donc la question de la résilience des villes aux risques qui est désormais posée, avec son cortège d'exigences : maintenir l'infrastructure actuelle en bon état, améliorer les performances environnementales et sanitaires, et, ce qui est nouveau, maintenir l'accès aux services essentiels.



## RISQUE D'INONDATION ET EAUX PLUVIALES

De nombreuses inondations sont liées aux eaux pluviales. La densité d'urbanisation et les remaniements qui en découlent (imperméabilisation : création de routes, de zones de stationnement, de surfaces de toiture ; réduction de la végétation, suppression des dépressions naturelles du sol, etc.) modifient fortement le cycle naturel de l'eau. Par temps de pluie, d'importantes quantités d'eau peuvent être déversées dans les réseaux d'assainissement. Cette augmentation des eaux pluviales induit une aggravation du risque d'inondations par débordement des réseaux et un accroissement des rejets polluants vers le milieu naturel aquatique. Les volumes d'eau polluée sont multipliés par trois avec des risques de saturation du réseau.

Les inconvénients des rejets d'eaux de ruissellement sont encore aggravés lorsqu'ils ont lieu à proximité ou en amont de sites de production d'eau potable. L'eau est alors trop chargée de matières en suspension et de polluants (ammoniacale et matières organiques), et perturbe le fonctionnement des installations de potabilisation.

### 1.3.2. Bilan

Globalement, la politique en silo qui a été mise en œuvre est inadaptée aux risques urbains.

**L'éclatement des réponses** – des systèmes pour l'eau propre et pour l'eau sale, pour l'eau des villes et pour l'eau des champs, pour l'eau technique et pour l'eau naturelle – ne peut apporter de réponse à la hauteur des défis urbains de demain :

- les changements globaux - climat, urbanisation, élévation des niveaux de vie et des consommations -, exacerbent toutes les tensions et tous les enjeux liés à l'eau (pression sur la ressource, vulnérabilité des populations à l'excès ou au manque d'eau, besoin d'une nature mieux protégée, apparition de nouveaux usages et acteurs, vieillissement des infrastructures existantes, etc.) ;
- en dépit de la mise en place d'outils comme les plans de prévention des risques naturels, les plans d'actions de prévention des inondations, les systèmes de vigilance et prévision (étatiques ou d'agglomération), les conflits restent récurrents, la culture du risque et la gestion de crise, défailtantes, et certains phénomènes comme par exemple la submersion marine, ne sont pas assez pris en compte.

**Du point de vue financier, la problématique est également complexe :**

- la prise en charge des eaux pluviales nécessite de prendre en compte le financement du grand cycle de l'eau afin de protéger au mieux les milieux naturels, ce qui concerne les collectivités en charge de la gestion des eaux pluviales, mais alourdit souvent la facture d'assainissement de l'utilisateur ;
- la redevance liée aux eaux pluviales (taxe sur l'imperméabilisation des sols), telle qu'elle a été votée par la LEMA, n'est pas mise en place par les collectivités.

**La capacité collective à prendre conscience du risque et à mettre en place des mesures adaptées est encore difficile.**

En 2010, lors du centenaire de la crue, de nombreux débats sur le risque d'inondation ont mis en lumière la difficulté à mettre en place des mesures élémentaires et peu coûteuses face à la recrudescence des événements climatiques.

## LA GEMAPI ET LE RISQUE D'INONDATION

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique (MAPTAM) vise à améliorer la gouvernance en matière de gestion des risques d'inondation : elle crée une compétence ciblée et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI), et prévoit son transfert de droit aux EPCI à fiscalité propre dès le 1er janvier 2018. Pour financer leurs projets, ceux-ci bénéficieront d'importants crédits au titre du Feder, du fonds « Barnier » et des aides de l'agence de l'eau. Ils auront aussi la faculté d'instaurer sur leur territoire une taxe (plafonnée à 40 €/habitant) et affectée exclusivement à l'exercice de cette compétence.

### 1.3.3. Orientations à prendre

La « fabrique de la ville » d'aujourd'hui et de demain ne se fera donc pas avec les solutions du passé. Il faut repenser l'approche technique et financière de la gestion des eaux pluviales et du risque inondation et l'inscrire dans une vision plus globale, celle de la planification urbaine, voire de l'aménagement des territoires.

#### **Au plan européen**

---

La directive « inondation » de 2007 (CE 2007/60) invite à considérer tous les types d'inondations – débordement de cours d'eau, remontée de nappes, submersion marine, ruissellement – ainsi qu'à une approche globale et par toutes les parties prenantes du risque d'inondation pour la population, les activités économiques, le patrimoine culturel, l'environnement... Les investissements en faveur de l'adaptation au changement climatique, y compris les approches fondées sur les écosystèmes, devront être soutenus. Les investissements destinés à prendre en compte des risques spécifiques devront être favorisés, en garantissant la résilience aux catastrophes et en développant des systèmes de gestion des situations de crise.

#### **Aux plans national et local**

---

Les réponses ne doivent pas seulement être techniques, même si celles-ci conservent toute leur pertinence grâce, notamment, aux nouvelles technologies. Elles relèvent aussi d'une nouvelle approche de la gouvernance et de prises de position fortes des décideurs politiques. La taxe sur l'imperméabilisation des sols doit être mise en place et perçue au niveau le plus adapté, c'est-à-dire par les agences de l'eau qui disposeront ainsi d'une ressource dédiée à une nouvelle mission de lutte contre les inondations, *via* les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE).

L'eau dans la ville doit être pensée différemment, comme un élément structurant et une composante élémentaire de l'aménagement urbain.

Le curseur de la gestion des eaux pluviales doit être déplacé de manière à ce que celle-ci s'inscrive dans une culture intégrative de l'eau dans la ville, et non plus segmentée. Dans tous les cas, l'assainissement doit aujourd'hui être conçu non plus comme une simple technique maîtrisée uniquement par le responsable de l'assainissement, mais comme une discipline globale et transversale à l'urbanisme et l'ingénierie, ce qui élargit considérablement le nombre des acteurs (ingénieurs, paysagistes, citoyens...).

Mais s'intéresser à la ville ne signifie pas se désintéresser du milieu rural. Ces deux réalités ne peuvent plus être traitées séparément : l'assainissement permet d'améliorer la santé publique en milieu urbain, et aussi en milieu rural en évitant un transfert d'eau sale vers celui-ci. À l'inverse, la prévention des risques d'inondation en ville doit se faire bien en amont

de la ville, en améliorant les systèmes de prévention des crues et d'utilisation du territoire pour des expansions naturelles.

Le débat sur les mesures à prendre reste ouvert : mesures préventives générales (réduction des surfaces imperméabilisées...), mesures compensatoires ciblées sur l'assainissement, utilisation de technologies comme la gestion hydraulique pilotée des réseaux, développement de systèmes de rétention des eaux pluviales, de techniques alternatives de mini stockage.

### **ILLUSTRATIONS D'UNE APPROCHE GLOBALE SUR LES VILLES**

Il est possible d'apporter une réponse aux nouveaux besoins des villes pour limiter les tensions économiques et écologiques sur les ressources, et/ou pour proposer un plus grand confort aux habitants, tant du point de vue récréatif, que paysager ou thermique.

À Bordeaux, le renouvellement des bassins de rétention construits dans les années 1980 pour lutter contre les inondations a intégré la demande sociétale de leurs usages récréatifs.

A Lyon, après étude avec l'agence d'urbanisme, l'eau est utilisée pour lutter contre les phénomènes d'îlots de chaleur urbains.

A Nantes, qui a reçu le label « capitale verte européenne » en 2013, l'agglomération a une vision d'ensemble du cycle de l'eau (eau potable, eaux usées, eaux pluviales et milieux humides), et les initiatives tiennent compte à la fois des questions d'aménagement ou de services urbains comme l'eau, mais également des questions de qualité de vie, de cohésion sociale et de vivre ensemble.

La ville de Lodz (Pologne), partenaire d'un projet (SWITCH) qui vise à provoquer un changement radical dans la manière d'aborder la gestion des eaux dans les villes, a démontré l'importance d'une démarche partagée, de l'intervention de personnes dédiées qui peuvent agir en tant que leaders, et aussi d'un engagement fort de la part de toutes les parties prenantes.

# Financements

Points de  
vigilance



## 2.1. Le prix des services d'eau et d'assainissement

La durabilité des services d'eau impose de rechercher de nouveaux équilibres entre :

- la préoccupation sociale (accroissement de la pauvreté, inégalités sociales, droit à l'eau) ;
- les objectifs environnementaux (préservation des ressources, financement des nouveaux enjeux liés à la qualité de l'eau et la biodiversité) ;
- les réalités économiques (maintien des capacités d'investissement, notamment pour le renouvellement des réseaux, couverture des coûts).

La question du périmètre de solidarité doit donc être posée (local, régional, national), ainsi que de celles des modes de financement (impôts, redevances) dans un souci de durabilité.

### 2.1.1. Constat

#### **Performance économique**

Au regard de l'enquête NUS Consulting 2015, les Français bénéficient d'un bon rapport qualité/prix.

Le prix moyen des services d'eau et d'assainissement en France dans les grandes villes se maintient en dessous de la moyenne européenne. En 2015, il s'établit à 3,52 euros par m<sup>3</sup>, soit 0,35 centimes d'euros par litre, contre 4,05 euros par m<sup>3</sup> en Europe. Les consommateurs français font partie de ceux qui paient le moins cher au sein de l'Union européenne.

En outre, les prix sont maîtrisés : ils progressent en moyenne moins vite en France (2 % entre 2013 et 2015, contre 2,6 % pour l'ensemble des autres pays de l'Union), et ce malgré un schéma de financement contraint (baisse des consommations, normes de qualité, relèvement du taux de TVA appliqué aux services d'assainissement - de 5,5 % à 7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012, puis à 10 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014 -).

#### **LE SISPEA**

Dans le domaine de l'eau, la France a progressé vers une plus grande transparence, et ceci est particulièrement vrai pour les services, qui relèvent prioritairement de la responsabilité des autorités organisatrices. Les services d'eau et d'assainissement font l'objet d'un budget séparé, et sont soumis à un système de mise en concurrence lorsque leur gestion est confiée à des entreprises privées. Le système d'information des services publics d'eau potable et d'assainissement (SISPEA), émanation de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), contribue à améliorer cette transparence. Avec l'ouverture en 2009 du SISPEA, les informations recueillies ont été développées, et plusieurs années d'information

sont désormais disponibles.

Toutefois, l'Agence française pour la biodiversité (AFB), qui regroupe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 l'ONEMA avec d'autres institutions (Parcs Nationaux de France et Atelier technique des espaces naturels), traitera de la biodiversité marine et terrestre et devra veiller à maintenir la valeur ajoutée d'un système propre à l'eau.

Le système d'information doit poursuivre au moins deux objectifs :

- donner aux collectivités organisatrices les moyens de prendre les décisions structurantes (prix, investissements performances...) en connaissance de cause, c'est-à-dire en se référant aux services comparables d'autres collectivités ;
- faciliter l'adhésion des consommateurs à leur service, pour une meilleure compréhension des enjeux.

La volonté politique de développer le SISPEA, qui peut être un véritable outil de pilotage, doit être clairement réaffirmée. A cet égard, plusieurs pistes peuvent être explorées :

- conforter l'existence et les acquis du SISPEA qui ne doit pas reléguer au second plan les efforts accomplis en matière d'informations spécifiques à l'eau. Ces informations devront alimenter le futur observatoire de la gestion de la gestion publique locale créé par la loi NOTRe ;
- avec le regroupement des services, la loi NOTRe pourrait jouer un rôle d'accélérateur dans la transmission des données ;
- enfin, l'information sur l'eau véhiculant par nature beaucoup de passions et d'émotion, voire de manichéisme, la diffusion des données doit s'accompagner d'importants efforts de dialogue et de pédagogie, par exemple concernant l'impact sur le prix de l'eau de l'amélioration des performances sanitaires et environnementales et de la baisse des volumes vendus. Les associations de consommateurs ont également un rôle à jouer dans le déploiement de ces efforts de pédagogie.

## **Performance sociale**

La question sociale du recouvrement des coûts des services d'eau est prise en compte localement depuis de nombreuses années : volet eau des Fonds de Solidarité Logement (FSL) – entre 20 000 et 30 000 foyers aidés et 2,5 à 3 millions d'euros de créances abandonnées chaque année<sup>5</sup> –, chèques eau, tarification sociale, « Eau solidaire »... Les entreprises de l'eau et les régies accompagnent les élus et les collectivités dans la mise en œuvre des dispositifs de solidarité.

Le droit d'accès à l'eau dans des conditions économiques acceptables a été inscrit dans la LEMA, comme l'avait soutenu le CFE.

Depuis 2013, la loi « Brottes » permet d'expérimenter pendant 5 ans diverses tarifications sociales visant à faire bénéficier d'un tarif préférentiel une catégorie d'usagers en fonction des ressources financières des ménages. Une expérimentation est en cours dans une cinquantaine de services.

### **2.1.2. Bilan**

Malgré l'augmentation des gains de productivité, comme dans les autres pays européens, les prix unitaires ont continué à croître, essentiellement sous l'effet des coûts générés par l'amélioration des performances sanitaires et environnementales, notamment pour la mise en œuvre des directives européennes. Toutefois, le budget moyen des français consacré à l'eau reste constant (0,8 %).

<sup>5</sup> Source : Fédération Professionnelle des entreprises d'eau (FP2E)

La précarisation croissante d'une partie des usagers pourrait mettre en cause l'équilibre économique des services. Stabilisés à 0,7 % des factures émises par les services gérés en délégation au cours des dix dernières années, les impayés d'eau sont en passe d'être multipliés par 2 ou 3 et pourraient atteindre 500 millions d'euros du fait de l'interdiction des coupures d'eau, soit autant de recettes en moins pour les services d'eau et d'assainissement. Les coûts de recouvrement augmentent également. La situation pourrait encore s'aggraver avec la déresponsabilisation induite des ménages. Le risque serait alors que cette tendance ne se traduise finalement par une hausse des prix, ce qui serait contraire à l'objectif social recherché.

### 2.1.3. Orientations à prendre

#### **Pour atteindre l'optimum économique et environnemental :**

- **Faire une pause dans la production de nouvelles exigences réglementaires**, en ne sur-transposant pas les directives européennes, de manière à maintenir les capacités d'investissement des collectivités (réseaux, usines...) et des industriels.
- **Conforter l'environnement financier et fiscal des services d'eau**. Dans le même objectif, plutôt que la baisse des prix, c'est leur maintien qu'il faut viser. A titre d'exemple, le doublement des investissements (800 millions), amortis sur plusieurs années, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, n'aura en effet qu'un impact limité sur la facture d'eau. Il serait également cohérent de ramener le taux de la TVA appliquée aux services d'assainissement (10 %) au niveau de ceux de l'eau potable (5,5 %).
- **Conforter l'environnement juridique/institutionnel des services d'eau**. La loi NOTRe doit favoriser l'émergence de stratégies locales d'organisation de la gestion de l'eau, la mise en place d'autorités organisatrices fortes et l'atteinte d'une taille critique. Le calendrier de la convergence tarifaire doit être précisé par les textes.
- **Faire jouer la concurrence et la comparaison des performances des services, y compris pour les régies**. Les services publics en milieu rural doivent également développer des approches innovantes. Les rôles dans les services en régies doivent aussi être clarifiés afin de distinguer clairement celui d'autorité et celui d'opérateur, et, ainsi, poser les conditions favorables à l'amélioration des services. Quel que soit le mode de gestion choisi, un bilan de la performance du service devrait être organisé au moins une fois par mandature.

#### **Pour atteindre l'optimum social :**

- **Conforter l'utilisation des dispositifs d'aide sociale**. Les dispositifs d'aide existants (FSL, chèque eau, tarifs) ne sont pas toujours suffisamment utilisés : un quart des départements français n'active pas encore le Fonds de solidarité logement (FSL) qui est pourtant un moyen d'aider efficacement les foyers démunis. La mise en place d'une tarification sociale, qui exige d'identifier les usagers précaires et de définir la part acceptable de la facture d'eau dans leur budget, suppose une volonté politique forte.
- En contrepartie, **l'autorisation des coupures d'eau doit être rétablie et encadrée** pour les « mauvais payeurs ».
- Demander au Comité national de l'eau, en charge de suivre l'expérimentation de la Loi « Brottes », la **publication du bilan intermédiaire de cette expérimentation** qui était prévu par la loi fin 2016, avant la publication du rapport d'évaluation et de proposition pour fin 2017. Ces rendez-vous doivent être respectés de manière à engager le dialogue de manière sereine sur les questions de tarifications, de coupure d'eau et d'impayés. Les dispositions devront permettre d'atteindre les populations cibles en situation de grande précarité.

## 2.2. Le financement des réseaux



Le financement actuel du système ne permet pas d'atteindre l'optimum économique et environnemental.

### PRÉCONISATIONS DU CFE EN 2006

Outre la généralisation des démarches d'inventaire du patrimoine et des diagnostics locaux, préalable indispensable à l'établissement de programmes prévisionnels, le CFE avait demandé un élargissement des possibilités de financement (possibilité pour les collectivités locales, de voter leur budget « eau » en excédent, affectation de fonds dédiés par les départements, en lien avec les agences de l'eau).

### 2.2.1 Constat

L'insuffisance du renouvellement des canalisations induit des pertes économiques et environnementales importantes. Il y a en France environ un million de km de réseaux enterrés d'eau potable, 380 000 km de réseaux d'assainissement (réseaux unitaires et réseaux d'eaux usées), et environ 100 000 km de réseaux d'eaux pluviales.

Avec un taux de renouvellement annuel de 0,58 % pour les réseaux d'eau potable et de 0,48 % pour les réseaux d'assainissement collectif, ce patrimoine, d'une valeur estimée de 300 milliards d'euros, se dégrade.

Les réseaux « fuyards » génèrent des pertes de volumes d'eau. Selon l'observatoire sur les services publics d'eau et d'assainissement, le taux de fuites du réseau de distribution d'eau potable en France est de 21 %, avec des disparités très importantes d'un territoire à l'autre. Selon l'ONEMA, les taux de fuite varient notamment en fonction de la taille des collectivités : 30 % de pertes en moyenne pour les unités de gestion de moins de 1 000 habitants contre 15 % pour celles de plus de 100 000 habitants.

### 2.2.2. Bilan

#### **En dépit de l'existence de capacités de financement, les collectivités territoriales font preuve d'attentisme.**

A la fin de l'année 2014, et malgré les obligations réglementaires<sup>6</sup> imposées pour le 31 décembre 2014 en matière de diagnostic des réseaux et d'atteinte d'un rendement minimal, les collectivités n'avaient guère progressé dans leur politique de gestion patrimoniale à long terme. D'après les données du SISPEA<sup>7</sup> portant sur l'année 2014, 56 % des services d'eau potable n'ont pas renseigné l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale (ICGP), qui permet de mesurer la réalisation de cet inventaire, 9 % l'ont renseigné mais ont un seuil inférieur à celui fixé (40 points), et 35 % ont un ICGP supérieur à 40 points.

Les perspectives d'engagement effectif des collectivités dans des programmes d'investissement s'avèrent incertaines en dépit :

- des capacités de financement des agences de l'eau (aides pouvant atteindre 100 % du coût des projets dans certains cas, en alliant subvention et avances remboursables)

<sup>6</sup> Loi Grenelle II juillet 2010 et décret du 27 janvier 2012

<sup>7</sup> Données téléchargées le 28/11/2016

sans intérêt), que ce soit par le biais de leur programme d'intervention ou par celui des appels à projets.

- du risque de sanction (doublement de la redevance prélèvement en cas de non atteinte de l'objectif de rendement).

### 2.2.3. Orientations à prendre

Les collectivités locales doivent disposer de nouvelles capacités financières.

Les agences de l'eau doivent être autorisées à financer le renouvellement des réseaux d'eau potable au motif de l'économie de la ressource, de la qualité sanitaire de l'eau dans les canalisations.

La mise en œuvre de la loi NOTRe peut également venir en appui des collectivités, notamment en zone rurale (convergence tarifaire prenant en compte ces besoins de financement, création de grands services techniques de l'eau disposant d'une vraie communauté de moyens, renforcement du dialogue avec l'autorité préfectorale).

Enfin, à défaut de pouvoir trouver dans l'impôt le complément de financement nécessaire (principe de « l'eau paie l'eau »), les collectivités doivent utiliser d'autres leviers, comme une plus grande mobilisation des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), et des fonds européens.



# Gouvernance

## 3.1. Le rôle de l'Europe



Efforts à maintenir

80% du droit français de l'environnement découle du droit européen.

### PRÉCONISATIONS DU CFE EN 2006

En 2015, le CFE a souligné que la France a beaucoup à apprendre de ses voisins qui ont adopté des organisations sensiblement différentes, qu'il s'agisse de la fixation du prix, de la propriété des infrastructures, du partage des risques et des responsabilités.

Dans le domaine de la gestion du patrimoine, le Royaume-Uni, où la responsabilité des services d'eau ne relève pas des collectivités locales, a créé une agence publique régulatrice, l'Ofwat, chargée de déterminer tous les cinq ans le « juste prix » de l'eau pour chaque entreprise sur la base de leurs performances et des programmes d'investissements prévus et négociés.

Dans le domaine des inondations, les Pays-Bas ont modernisé un système dans lequel l'Etat, directement responsable de l'aide aux sinistrés, décentralise le financement des digues aux 23 Wateringues (syndicats des eaux).

En Allemagne, la renaturation de la rivière Emscher témoigne d'une politique de recherche du bon état du milieu aquatique dans l'esprit de la Directive cadre et illustre les liens forts qui existent entre petit et grand cycle de l'eau.

### 3.1.1. Constat

L'Union européenne s'est intéressée dès le milieu des années 1970 au domaine de l'eau. Elle a alors focalisé son approche sur la santé publique (directives relatives à la qualité des eaux brutes superficielles destinées à l'alimentation humaine, aux eaux de baignade, aux eaux à vocation piscicole et aux eaux conchylicoles), et sur l'égalité des industriels devant les normes environnementales<sup>8</sup>.

Dans les années 1990, deux autres directives ont réglementé la pollution des villes et de l'agriculture (directive eaux résiduaires urbaines, directive nitrates). De nouveaux concepts apparaissent également à cette époque tels que « le développement durable, la gestion globale », consacrés par le traité de Maastricht en 1992.

La Directive cadre européenne (DCE) du 23 octobre 2000 a pour objectif de contribuer à la

<sup>8</sup> Source : vie-publique.fr

simplification de la politique européenne de l'eau. Elle impose une obligation de résultats : le bon état des masses d'eau en 2015. Elle permet de comparer l'état écologique dans les différents pays. Elle impose des normes de qualité environnementales dans le domaine de l'eau et prévoit une protection spéciale des captages d'eau potable. Elle protège tous les plans d'eau (eaux de transition, eaux côtières, eaux intérieures) et les zones humides. C'est aussi une directive globale qui traite de tous les aspects de la gestion de l'eau, et ce sur un temps long : organisationnels (gestion par bassins), économiques (recouvrement des coûts), police de l'eau, planification (SDAGE, SAGE, programmes de mesures). Elle prévoit aussi de faire face aux changements climatiques et à ses conséquences. Une gestion efficace de l'eau, comme l'exige la DCE, aide les États membres à se préparer aux événements climatiques extrêmes, qui, en raison du changement climatique, deviennent de plus en plus fréquents et provoquent des dommages considérables.

### 3.1.2. Bilan

#### **Points positifs**

---

La législation européenne dans le domaine de l'eau fait référence dans d'autres pays comme la Chine, l'Inde, les pays méditerranéens.

Si le cadre juridique est compliqué, il permet d'aborder, dans une vision à moyen et long terme, l'ensemble des problématiques de l'eau. La plupart des pays de l'Union l'ont d'ailleurs aujourd'hui transposé dans leur législation, de sorte qu'en Europe, la population peut en général sans danger boire l'eau du robinet et nager dans des milliers de zones côtières, de cours d'eau et de lacs.

Concernant l'aide au développement, l'Union européenne est le plus grand donateur au monde, assurant plus de la moitié des aides internationales. La France est le second contributeur au Fonds européen de développement (FED) et participe, à travers sa contribution au budget communautaire, au financement des autres instruments européens en faveur du développement. Après une consultation publique durant l'été 2016, la Commission européenne s'apprête à faire adopter sa nouvelle politique de développement, définissant les priorités à venir en termes d'aide internationale et de politique externe. Il est important que l'eau soit mentionnée et revalorisée dans cette politique.

#### **Points critiques**

---

Il reste néanmoins encore de nombreux progrès à faire notamment en ce qui concerne l'atteinte du bon état écologique et chimique des eaux de surface.

Au plan qualitatif, le bon état écologique n'a pas été atteint en 2015 et cet objectif devra être atteint au plus tard en 2027. L'approche adoptée par bon nombre d'États membres n'est, à l'évidence, pas suffisante pour atteindre les objectifs fixés pour bon nombre des masses d'eau.

Au plan quantitatif, la réglementation européenne, fondée sur un contexte d'eau en abondance, n'a pas anticipé l'accélération du changement climatique et ses effets sur la disponibilité de la ressource, soulignés par les experts du GIEC.

S'agissant des coûts induits par les programmes de mesures, ceux-ci ne sont actuellement pas complètement financés. Une réflexion doit sans doute être engagée pour adapter les instruments économiques et les politiques tarifaires.

La coordination entre secteurs (inondations, milieu marin, biodiversité, habitats) n'est pas suffisante.

La coopération transfrontalière, non seulement avec les pays de l'Union, mais avec les pays extérieurs à l'UE, n'est pas suffisamment développée.

Au plan financier, alors que le contexte national est difficile (prélèvements de l'Etat sur les agences de l'eau, baisse des dotations financières versées aux collectivités), la France n'utilise pas au mieux les Fonds européens prévus dans le cadre de la politique de cohésion régionale.

**Aujourd'hui, la France a perdu son rôle de leader sur la thématique de l'eau dans les instances européennes.** Parfois dépassée par d'autres pays, elle se doit de défendre son modèle au plus haut niveau (Parlement, Commission, Comité des Régions, Représentation permanente, etc.). Michel Dantin, député européen, indique par exemple que « le sujet de l'eau peine à mobiliser les foules au Parlement européen, et que la connaissance des députés n'est cantonnée qu'à certains aspects de la thématique eau »<sup>9</sup>. La révision à venir de la Directive cadre doit être une opportunité à la fois pour reconnaître la pertinence de son modèle et obtenir les moyens de financement des infrastructures. Plus globalement, et en dépit de l'urgence climatique, on peut regretter que l'eau ne soit pas actuellement une priorité de l'agenda européen.

### 3.1.3. Orientations à prendre

#### **Agir pour une révision à court terme de la DCE**

Un peu plus de 15 années après l'adoption de la DCE, il est nécessaire d'améliorer ce texte si l'on veut, d'une part, faciliter l'atteinte des objectifs fixés, et, d'autre part, tenir compte du contexte juridique qui a évolué au plan mondial :

- l'adoption de l'Agenda 2030 en septembre 2015 par l'Assemblée Générale des Nations unies fixant 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) dont un sur l'eau, l'ODD 6, va nécessiter notamment d'intégrer dans la législation européenne et éventuellement la DCE les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de l'ensemble des 18 cibles liées à l'eau.
- l'adoption en décembre 2015 de l'Accord de Paris sur le climat à l'issue de la COP 21. Cet Accord, entré en vigueur en novembre 2016 (COP 22), met au même niveau politique l'adaptation au changement climatique et l'atténuation. L'eau, qui est le premier sujet de l'adaptation et qui peut contribuer aussi à l'atténuation, est devenue une vraie priorité lors de la COP 22. Une analyse par rapport à cet accord montrera sans aucun doute que la DCE doit évoluer pour permettre à l'Union européenne de tenir ses engagements internationaux sur le climat.

Il faut obtenir la réinscription des mesures faisant participer les financements européens à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à la prévention et la gestion des risques, dans le règlement de la politique régionale (ou de cohésion), qui pourrait être adopté par la prochaine mandature en 2023-2024. Les financements européens participeront à :

- favoriser l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques : a) en soutenant l'investissement en faveur de l'adaptation au changement climatique, y compris les approches fondées sur les écosystèmes ; b) en favorisant des investissements destinés à prendre en compte des risques spécifiques, en garantissant la résilience aux catastrophes et en développant des systèmes de gestion des situations de catastrophe ;
- préserver et protéger l'environnement, et encourager une utilisation rationnelle des ressources : (...) en investissant dans le secteur de l'eau, de manière à satisfaire aux obligations découlant de l'acquis environnemental de l'Union et à répondre aux besoins, recensés par les États membres, en matière d'investissements qui vont au-delà de ces obligations.

Il faut redynamiser l'intergroupe « Eau » du Parlement européen en y associant de nombreux parlementaires, y compris des députés et sénateurs français, afin de faire progresser la thématique de l'eau dans l'agenda européen et notamment sur la mandature post 2019.

## **Agir pour que l'eau redevienne une priorité de la politique extérieure de l'Union européenne**

L'UE doit impérativement soutenir les Etats du Sud pour mettre en place les cibles Eau 2030 et l'Accord de Paris sur le climat. A l'heure où l'UE s'engage moins dans ses politiques de développement pour l'accès à l'eau et à l'assainissement, il faut s'assurer de nouvelles sources de financement en déclinant la Loi solidarité Eau (dite Loi Oudin/Santini en France) dans les Etats membres, en prenant en considération les spécificités de chaque Etat.

Il faut également maintenir la « European Water Initiative », comme espace de dialogue et d'échange multi-acteurs ou favoriser la création d'un espace similaire si besoin pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Points de  
vigilance



## 3.2. L'avenir des agences de l'eau

### 3.2.1. Constat

Les agences de l'eau, « bras armés » des comités de bassin, ont un rôle clé dans la gestion décentralisée de l'eau en France. Elles contribuent à l'atteinte des objectifs communautaires, au respect des normes de la qualité de l'eau et des niveaux de dépollution exigés des eaux usées. Elles intègrent aujourd'hui de nouvelles missions liées à la gestion du grand cycle de l'eau (biodiversité, inondations).

#### **PRÉCONISATIONS DU CFE EN 2006**

Le CFE avait donné l'alerte sur les risques de réduction des aides accordées aux services d'eau et d'assainissement associés à l'élargissement des compétences des agences de l'eau. Il avait donc défendu la nécessité de préserver leurs capacités d'intervention, avec notamment :

- la sécurisation juridique du système des redevances,
- le maintien du principe « l'eau paie l'eau » (suppression du Fonds National de Solidarité Eau, intégration de la TGAP « produits phytosanitaires » dans les ressources des agences),
- le refus de toute nouvelle compétence non couverte par un financement spécifique.

Soulignant le rôle des comités de bassin, véritables « parlements de l'eau », le CFE s'était opposé à toute reprise en main par l'Etat et avait demandé le renforcement du rôle des élus dans ces comités, ainsi que la prise en compte, dans la désignation des représentants des collectivités locales, de la montée en puissance des structures intercommunales.

### 3.2.2. Bilan

#### **Si le bilan des agences de l'eau est globalement positif, les incertitudes se renforcent.**

En dépit de leur statut (établissement public de l'Etat), de la nature de leurs ressources (impôts), les agences de l'eau ont substantiellement contribué au développement et à la modernisation des services d'eau et d'assainissement, ainsi qu'à la construction d'un modèle de gestion de l'eau à la fois décentralisée (bassins versants) et démocratique, donné en exemple dans le monde entier par les Nations Unies.

Toutefois, la mission originelle des agences ainsi que l'équilibre global du système pourraient être remis en cause sous l'effet de plusieurs facteurs :

- **Les prélèvements opérés par l'État depuis 2014 (735 M€)**

Ils pourraient pénaliser la mise en œuvre des 10<sup>es</sup> programmes (2013-2018) et des investissements à long terme nécessaires dans le domaine de l'eau.

En outre, cette ponction va à l'encontre du principe de subsidiarité, qui permet aux agences d'adapter aux enjeux locaux leurs aides et leurs redevances.

Enfin, la transformation de la redevance perçue auprès des usagers et dédiée à l'amélioration de la qualité de l'eau et à des opérations de dépollution en un impôt national indifférencié remet en cause le principe pollueur-payeur (inscrit dans la loi depuis 1964 et dans la Constitution depuis 2005, *via* la Charte de l'environnement), et aboutit à ce que les usagers alimentent le budget de l'Etat lorsqu'ils paient leur facture d'eau.

- **L'attribution de nouvelles missions (biodiversité, inondations), voire la création de l'Agence française de biodiversité (AFB)**

Les premières risquent d'éloigner un peu plus les agences d'une mission correspondant au paiement des redevances dans les factures d'eau, et la seconde doit veiller au maintien de l'efficacité des politiques de l'eau et de la qualité des services d'eau et d'assainissement.

- **Le désengagement de certains grands élus, une lisibilité insuffisante** dans l'affectation des ressources des agences à la solidarité entre les territoires, ainsi que la mise en œuvre de la loi NOTRe, peuvent accentuer la fracture entre le monde rural et le monde urbain.

### 3.2.3. Orientations à prendre

**Les interventions des agences de l'eau doivent s'inscrire dans un temps long** pour pouvoir contribuer à relever plusieurs défis :

- renouveler le patrimoine, et en particulier les réseaux ;
- poursuivre la responsabilisation des acteurs de l'eau en favorisant leur implication dans un dialogue constructif (consommateurs, élus) ;
- mieux intégrer les contraintes du grand et du petit cycle de l'eau (lutte contre les inondations, reconquête de la biodiversité).

**Leur capacité de financement doit être maintenue, si ce n'est développée pour :**

- assurer les missions liées au grand cycle de l'eau (qualité de l'eau, y compris la réalisation d'études sur l'impact des micropolluants, la lutte contre les inondations, etc.) ;
- aider les collectivités locales au renouvellement de leurs réseaux ;
- aider à restaurer les milieux lorsque les générations précédentes n'y ont pas suffisamment prêté attention ;
- soutenir l'innovation.

**Il convient également de favoriser localement une implication**

**plus grande des associations de consommateurs**, *via* les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), dont l'absence de mise en œuvre devrait par ailleurs être sanctionnée.



## 3.3. La loi NOTRe et les territoires ruraux

### 4.3.1. Constat

#### **Les difficultés du monde rural**

Le monde rural est confronté à des difficultés spécifiques tant en matière environnementale (pollutions diffuses, périmètres de captage) que de service public (habitat dispersé, besoins de financement importants pour la réhabilitation), qui conduisent à une dégradation de la qualité de l'eau et des services.

Les zones rurales ont des besoins d'investissements importants pour entretenir et renouveler leurs réseaux. Les communes rurales doivent en effet entretenir des kilomètres de canalisations, même si celles-ci ne desservent parfois que quelques dizaines d'habitants. Or ces réseaux sont souvent vétustes et sources de coûts économiques croissants (fuites). Alors qu'elles sont propriétaires de la majeure partie des 996 000 km de canalisations d'eau potable de l'Hexagone, leur marge de manœuvre est réduite : les communes rurales affichent les plus grands écarts dans le prix de l'eau.

En outre, le monde rural est aussi victime des dérèglements climatiques et de ses effets (débordement des cours d'eau, salinisation des aquifères...), et la dispersion des approches et des moyens ne favorise pas l'efficacité des solutions.

#### **Le morcellement des services d'eau**

Le morcellement excessif des services de l'eau et de l'assainissement a constitué un handicap pour relever le défi de la gestion patrimoniale. La dégradation de la qualité de l'eau en zone rurale résulte pour une grande part de ce déficit de moyens.

### **PRÉCONISATIONS DU CFE EN 2006**

Le CFE avait souligné la nécessité d'une approche globale des pollutions dans ces territoires, et préconisé :

- l'intensification de l'effort de dépollution des eaux usées (mesures fiscales pour l'intercommunalité, possibilité de déléguer la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'ANC et de soutien financier des agences de l'eau, mesures spécifiques pour le renouvellement rapide des systèmes vétustes d'assainissement) ;
- une meilleure maîtrise des pollutions diffuses, sources de dégradation de la qualité de l'eau (eutrophisation, dépassement des normes nitrates et pesticides), et la définition d'une politique à la fois claire, concertée (avec le monde agricole), et financièrement supportable.

Pour renforcer la cohérence dans la gestion des zones humides, le CFE avait recommandé que l'État apporte une contribution active à la maîtrise foncière, en particulier au travers d'aides publiques qui seraient prévues dans la loi sur le développement des territoires ruraux.

### 3.3.2. Bilan

La nouvelle réglementation, qui œuvre en faveur de l'intercommunalité, peut-elle favoriser l'émergence de solutions adaptées au monde rural ?

**La loi « Métropole » (MAPTAM) du 27 janvier 2014** prévoit d'attribuer aux EPCI à fiscalité propre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 une compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

Elle renforce la cohérence pour la gestion de l'eau, *via* notamment la création des EPAGE (établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau) en charge d'« assurer la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux ». Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) conservent pour leur part leurs missions de coordination à l'échelle des groupements de bassins versants et de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun.

Les projets pourront être financés par d'importants crédits au titre du Feder, du fonds « Bar-nier » et des aides des agences de l'eau. Une taxe, fiscalisée sur les bases locales, pourra aussi être créée. Toutefois, la GEMAPI comporte des lacunes : elle ne précise pas, par exemple, qui a compétence pour réinjection dans les nappes souterraines.

**La loi NOTRe** de 2015<sup>10</sup> initie également une profonde mutation dans l'organisation des collectivités en charge de l'eau et de l'assainissement : au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'échelon inter-communal se substituera à l'échelon communal, au travers d'EPCI à fiscalité propre et des syndicats mixtes. **Le nombre d'autorités organisatrices va ainsi passer de 24 000 à 2000 ou 3000<sup>11</sup>, en moins de cinq ans.**

La loi va opérer un regroupement des moyens humains, techniques et financiers. Elle peut, le cas échéant, conduire au démantèlement de services déjà regroupés en syndicats ayant fait leurs preuves, d'où l'inquiétude de leurs élus.

Le calendrier de la convergence tarifaire n'est pas précisé.

### 3.3.3. Orientations à prendre

La rationalisation des services va se traduire par une diminution du nombre d'entités de gestion par territoire desservi et une forte diminution des autorités organisatrices.

#### **Éviter les doublons et les coûts inutiles.**

Comme c'était le cas pour la mise en place des schémas départementaux de coopération inter-communales (SDCI) en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la conception de la nouvelle carte doit tenir compte des périmètres existants des infrastructures des services d'eau potable et d'assainissement et des périmètres naturels pour la gestion des inondations. Chaque bassin doit disposer des « stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau » qui seront annexées aux SDAGE. La recomposition des nouvelles autorités organisatrices doit aussi éviter des coûts inutiles de restructuration de réseaux ou de comptages entre nouvelles autorités (ventes d'eau), et favoriser les interconnexions et les mutualisations d'ouvrages.

Elle ne doit pas aggraver la fracture entre le monde rural et le monde urbain.

#### **Assurer la continuité de ce qui fonctionne bien et les besoins de professionnalisation.**

Les syndicats d'eau et d'assainissement qui fonctionnent bien doivent être assurés de leur pérennité. Les regroupements de services doivent s'accompagner d'un effort de gestion des ressources humaines pour que le recrutement, la mobilité, la mutualisation des compétences, soient facilités, ainsi que la continuité de la connaissance des réseaux par les agents.

#### **Mettre en place progressivement la convergence tarifaire.**

Les écarts de prix des services antérieurs, notamment entre les secteurs ruraux et les secteurs urbains, rendent la question de la convergence tarifaire délicate à mettre en œuvre.

<sup>10</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

<sup>11</sup> Source : Rapport SISPEA septembre 2015

Au sein d'une autorité organisatrice, celle-ci doit se faire progressivement. La problématique de la convergence tarifaire n'a pas été prévue par la loi NOTRe. Il faut prévoir explicitement des dispositions à ce sujet pour éviter la rupture de l'égalité des citoyens devant le service public.

### **Poursuivre les inventaires de patrimoine.**

Les fusions liées à la loi NOTRe doivent être l'occasion de réaliser et d'exploiter les inventaires prévus du patrimoine, de manière à disposer d'un diagnostic complet, y compris d'ailleurs pour les réseaux d'assainissement. L'importance de ce chantier exige de prévoir des subventions et d'inciter les collectivités à se positionner le plus en amont possible, comme peut le faire l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse en rendant le taux d'aide dégressif avec le temps.

**Définir par la loi la compétence « autorité organisatrice » pour l'eau et l'assainissement**, comme c'est le cas pour les transports en commun de voyageurs. Le rôle d'autorité organisatrice doit être clairement distingué des rôles dévolus aux opérateurs de réseaux, même quand ceux-ci sont publics, et les responsabilités associées doivent être explicites.

**Renouveler les partenariats locaux**, compte tenu des nouveaux objectifs sanitaires, environnementaux et sociaux redéfinis au sein des territoires. Une telle démarche doit permettre de donner du sens à la réforme au regard des attentes des consommateurs citoyens.

## 3.4. L'eau, le climat, l'agenda international

Points de  
vigilance



### 3.4.1. Bilan

#### **L'interrelation eau/climat**

Le Partenariat Français pour l'Eau (PFE), né lors du Forum mondial de l'eau au Mexique à l'initiative des ministères de l'environnement et des affaires étrangères, a permis de rassembler les acteurs français de l'eau à l'international et de promouvoir l'expertise France. Cette organisation est désormais considérée comme indispensable pour consolider ce réseau d'intelligence collective à l'origine d'actions et de programmes communs. Cette gouvernance collective doit être poursuivie et approfondie en lien avec le ministère de l'environnement. Grâce à ce travail programmatique important, le PFE a aujourd'hui une expertise reconnue sur la question du climat et des Objectifs de Développement Durable, permettant d'avoir une vision globale de la place de l'eau dans l'agenda international.

En 2008, dans un document technique intitulé « L'eau et le dérèglement climatique », les experts du GIEC avaient souligné le rôle capital de la ressource en eau dans l'analyse des impacts du dérèglement climatique, et des mesures d'adaptation possibles.

Dans le V<sup>e</sup> rapport, le GIEC revient largement sur ce rôle de l'eau et affirme qu'il est « probable que l'influence humaine ait affecté le cycle mondial de l'eau depuis 1960 ». Il fournit de nombreuses indications quant aux risques croissants sur l'eau liés au changement climatique et qui peuvent varier d'une région à l'autre : risques de sécheresse, d'inondations, de submersions et de salinisations notamment, avec effet démultiplicateur. D'une manière générale, dans tous les secteurs, le rapport fait état d'une interrelation profonde entre eau et dérèglement climatique à tous les niveaux.



## Les projections

---

Au-delà de 2 °C de réchauffement par référence à 1990, chaque degré pourrait entraîner une réduction des ressources renouvelables en eau de 20 % pour au moins 7 % de la population mondiale. Approximativement 80 % de la population est déjà affectée par des insécurités hydriques (disponibilité, demande, pollution).

Selon le travail de recherche du PFE, la réduction des ressources en eau renouvelables de la planète (de surface et souterraine) va exacerber les conflits d'usages, avec notamment l'agriculture et l'énergie. La pression démographique sera également un élément à prendre en compte, en plus des changements de modes de vie. Le Partenariat Français pour l'Eau indique donc qu'on risque une aggravation des inégalités, et potentiellement de la stabilité politique des pays, et qu'il est urgent de développer des réponses à tous les niveaux international, national, local. L'enjeu est énorme : d'ici 2025, 1,8 milliard de personnes vivront dans des pays ou des régions victimes de pénuries d'eau absolues (moins de 500 m<sup>3</sup> par an/personne) (FAO). Les écosystèmes d'eau douce ont perdu 76 % de leurs espèces entre 1970 et 2010 (WWF).

## Les initiatives mondiales

---

### • Eau et adaptation

Sur les 162 contributions nationales des Etats pour la COP21 publiées à la date du 1<sup>er</sup> juin 2016, 135 ont un volet ou mentionnent l'adaptation (83 %) d'après une étude du PFE et de la Coalition Eau. L'analyse réalisée sur la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques montre que sur 119 contributions, les trois secteurs prioritaires pour l'adaptation sont l'eau (89 Parties), l'agriculture (82) et la santé (67). Cependant, l'eau n'est pas mentionnée globalement dans l'Accord de Paris mais à travers quatre thématiques prioritaires : agriculture, gestion des risques (variabilité météorologique/hydrologique), gestion intégrée de la ressource en eau, eau potable.

### • Les alliances Eau du Global Climate Action Agenda (Agenda de l'Action) de la COP22

Lors de la Journée Eau de la COP22, plusieurs alliances ont fait état de leur poids croissant depuis leur lancement lors de la COP21. Elles devraient se poursuivre lors des COP suivantes.

**Le Pacte de Paris sur l'eau et l'adaptation au changement climatique dans les bassins, les fleuves, les lacs et les aquifères**, lancé par le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) : l'alliance promeut les projets politiques et le financement pour l'adaptation au changement climatique pour les bassins à travers le monde.

**La « Business Alliance for Water and Climate Change » (BAFWAC)** : son objectif est d'obtenir l'engagement des entreprises dans une démarche de sécurité hydrique : bilan des risques liés à l'eau, mise en œuvre de stratégies de réponses collaboratives, collecte des données sur leur utilisation de l'eau, réduction de leurs impacts sur la disponibilité et la qualité de l'eau dans leurs opérations direct ou au long de la chaîne de valeur.

**L'Alliance des Mégapoles pour l'eau et le climat (Alliance of Megacities for Water under Climate Change)** : lancée en tant que projet collaboratif par le PHI de l'Unesco, ARCEAU et ICLEI, elle vise à l'établissement d'une plateforme internationale de coopération pour faciliter le dialogue sur l'eau. De façon plus générale, il est à noter que certaines villes ont lancé des études sur l'impact économique du changement climatique et sur le coût des mesures d'adaptation. Cette initiative est pertinente et mériterait d'être reproduite.

**La campagne #climateiswater** : elle a pour objet de faire valoir les solutions des acteurs de l'eau au sein du climat lors des COP. Elle est dirigée actuellement par le Conseil mondial de l'eau (CME). Par ailleurs, la Journée Eau de la COP22 a été l'occasion de présenter l'appel « **Water For Africa** » initié à Rabat lors de la conférence internationale sur l'eau et le climat, et d'annoncer le lancement du **Réseau international des Parlementaires pour l'eau**, initiative du Conseil mondial de l'eau et coordonnée par Sophie Auconie, présidente du CFE et Gouverneure du Conseil mondial de l'eau. Sophie Auconie défend depuis plusieurs années une meilleure représentativité géographique, d'âge et de genre dans la gouvernance mondiale de l'eau.

## Objectifs de Développement Durable

En septembre 2015, les Nations Unies ont adopté les Objectifs de Développement Durable pour faire suite aux Objectifs du Millénaire. L'eau est désormais un Objectif à part entière et apparaît dans de nombreux autres objectifs.

### OBJECTIF « EAU »

S'agissant de l'Objectif 6 « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau », les cibles sont les suivantes :

- D'ici à 2030 : assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable ;
- D'ici à 2030 ; assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable ;
- D'ici à 2030 ; améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau ;
- D'ici à 2030 ; augmenter considérablement l'utilisation rationnelle des ressources en eau dans tous les secteurs et garantir la viabilité des retraits et de l'approvisionnement en eau douce afin de tenir compte de la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui souffrent du manque d'eau ;
- D'ici à 2030 ; mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière ;
- D'ici à 2020 ; protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs ;
- D'ici à 2030 ; développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte de l'eau, la désalinisation, l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation.
- Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement

### 3.4.2. Orientations à prendre

Le Cercle Français de l'Eau soutient l'idée d'une **réelle gouvernance mondiale de l'eau** à travers une instance reconnue par l'ensemble des acteurs. Il continuera à développer avec le Conseil mondial de l'Eau le **Réseau international des Parlementaires pour l'Eau**, coordonné par Sophie Auconie, co-présidente du CFE et Gouverneure du Conseil mondial de l'eau. **L'adoption des Objectifs de Développement durable est une première étape, leur mise en œuvre doit désormais être réalisée.** Nous portons évidemment une attention toute particulière à l'Objectif Eau et ses cibles propres, mais également à celles présentes dans d'autres Objectifs (villes, égalité des sexes...).

Le Cercle Français de l'Eau souhaite le maintien de la **tenue d'une « Journée Eau » officielle** lors des COP et la promotion de l'inclusion de l'Eau dans le processus de négociations. Il contribue si besoin aux travaux du Partenariat Français pour l'Eau sur le sujet.

Enfin, le Cercle Français de l'Eau souligne le **développement et promeut le renforcement de la Filière Eau** qui permet d'exporter le savoir-faire français dans le domaine de l'eau à l'international.

# Les 10 propositions clés du Cercle Français de l'Eau

## 4.1. Quantité et qualité de l'eau

### **1 Réduire la présence des micropolluants dans l'eau, défi majeur à relever dans les prochaines années, compte tenu des incertitudes sur leurs effets sanitaires.**

Systematiser l'approche préventive, le plus en amont possible :

- privilégier l'approche par les milieux (études d'impact) plutôt que l'approche par les rejets (normes d'émission) ;
- agir dès la phase de mise sur le marché des substances ;
- identifier les émetteurs et les utilisateurs et les sensibiliser à la nécessité de réduire leurs émissions ou consommations de produits incluant ces substances (antibiotiques, produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture, la gestion des espaces verts) ou de changer de technologie ou de matières premières (blanchisseries...).

Limiter les rejets :

- contenir les eaux pluviales par l'utilisation de techniques alternatives (bassins de rétention, noues, ouvrages de stockage). La législation nationale doit permettre la prise en compte de ces nouvelles contraintes en simplifiant par exemple les procédures de construction d'ouvrages permettant de réduire les impacts négatifs des eaux pluviales ;
- traiter les substances nocives.

### **2 Développer les recherches public/privé et intégrer les progrès scientifiques tout en maintenant un équilibre en termes de coûts (variable technique/variable économique).**

## 4.2. Financements

### **3 Conforter les conditions pour que la gestion de l'eau maintienne un optimum économique, environnemental, sociétal, social et de gouvernance.**

- Améliorer l'environnement financier, fiscal et institutionnel des services d'eau.
- Faire une pause dans la production de nouvelles contraintes réglementaires (diminuer par exemple la TVA sur les services d'assainissement).
- Faciliter l'émergence de stratégies locales d'organisation de la gestion de l'eau, avec la mise en place d'autorités organisatrices fortes et l'atteinte d'une taille critique (loi NOTRe), sans que l'intercommunalité n'aggrave la fracture entre le monde rural et le monde urbain.

- Faire préciser par la loi les délais de la convergence tarifaire en cas de constitution de nouvelles intercommunalités.
- Stimuler la concurrence et la comparaison des performances des services, y compris pour les régies, et clarifier les rôles d'autorité organisatrice et d'opérateur.

#### **4 Préserver, voire augmenter, la capacité de financement des agences de l'eau.**

- Prévoir des redevances « dédiées » aux nouvelles missions grand cycle de l'eau (biodiversité, études d'impact sur les milieux des substances polluantes) ainsi que la possibilité de soutenir le renouvellement du patrimoine.

#### **5 Dans un contexte de précarisation croissante de la population, clarifier rapidement les conditions d'exercice du droit d'accès à l'eau.**

- Les familles en grande précarité doivent être identifiées et aidées. Elles ne doivent pas subir les effets d'un système qui, avec l'interdiction des coupures d'eau, favorise les mauvais payeurs et met en péril l'équilibre financier des services et la maîtrise des prix. Un dispositif alternatif adossé à l'expérimentation du chèque énergie et permettant un bon recouvrement des factures doit être étudié. Le droit d'accès à l'assainissement devrait aussi être inscrit dans la loi.

### 4.3. Gouvernance

#### **6 Replacer l'eau dans les priorités de l'agenda européen et utiliser le levier de financements**

- La Directive cadre européenne sur l'Eau doit être révisée de manière à faire face aux nouveaux défis (pollutions diffuses, pressions sur les écosystèmes aquatiques, stress hydrique...) et à renforcer la cohérence entre secteurs (inondations, milieu marin, biodiversité, habitats, transition énergétique).
- Le financement des équipements eau doit être réintégré dans les priorités des Fonds européens.

#### **7 Relancer la coopération décentralisée**

- La loi Oudin-Santini devrait être élargie à l'échelle de l'Union européenne en étant adoptée par les Etats membres.

#### **8 Améliorer la législation nationale existante**

- La réglementation existante doit être améliorée, et non alourdie, pour :
- favoriser l'utilisation de ressources alternatives (ex : eaux usées traitées) ;
  - faciliter les financements nécessaires (réseaux, qualité de l'eau, ouvrages de stockage) ;
  - supprimer des dispositions contreproductives.

#### **9 Mettre les collectivités territoriales en situation de responsabilité**

- Les collectivités territoriales, et, d'une manière générale, tous les acteurs locaux (industriels, consommateurs, agriculteurs...) doivent être en première ligne pour maintenir et développer l'efficacité du système de gestion de l'eau.

#### **10 Valoriser la filière industrielle française**

- La filière française et les services publics de l'eau sont uniques en Europe. Ils contribuent au rayonnement de la France dans le monde et doivent, à ce titre, être soutenus par le Gouvernement. C'est à cette condition que le secteur de l'eau restera un employeur majeur en France et une référence à l'international.

# Les colloques et conférences du Cercle Français de l'Eau depuis 2005

SYNTHÈSES DISPONIBLES SUR [WWW.CERCLEFRANCAISDELEAU.FR](http://WWW.CERCLEFRANCAISDELEAU.FR)

## 2016

L'engagement de Michel Rocard pour l'eau

L'eau en France : qu'en pensent nos partenaires internationaux ?

Face aux enjeux climatiques et alimentaires, réinventer les relations Eau-Agriculture

## 2015

Quelle place pour l'eau dans l'Agenda international ?

Rénover le modèle français de l'eau : faut-il s'inspirer de nos voisins européens ?

## 2014

Droit à l'eau : où en est la France ?

## 2013

Accès à l'eau pour tous : quels dispositifs pour quelles solidarités ?

Eau et sécurité alimentaire : quels enjeux pour la France dans le nouveau contexte mondial et méditerranéen ?

## 2012

Relever le défi de l'économie verte

## 2011

Réinventer l'eau dans la ville : quelles solutions pour demain ?

## 2010

L'eau pour l'énergie, l'énergie pour l'eau : quelles synergies pour demain ?

## 2009

Services d'eau et d'assainissement : nouveaux modes de consommation, nouveaux modèles de financement ?

Hommage à Ivan Chéret

## 2007

Adaptation au changement climatique

## 2006

La gestion raisonnée de l'eau, vers une nouvelle culture ?

## 2005

Le bon état des eaux, regards croisés en Europe

L'eau en France, quelles priorités ?

Ce document a été réalisé sous la responsabilité de l'équipe permanente du CFE :  
Sylvie LAIGLE, Sarah ROBIN et Pierre VICTORIA.



10, rue Washington, 75008 Paris  
Tél. : +33 1 40 08 03 69  
[www.cerclefrancaisdeleau.fr](http://www.cerclefrancaisdeleau.fr)

