

Gestion de l'eau en France : pour répondre à des procès injustes et inutiles ?

Par Jean LAUNAY, député du Lot, président du Comité National de l'Eau (CNE)

LA DÉMOCRATIE DE L'EAU est vivante en France. Elle repose depuis longtemps sur une logique de concertation, celle-là même que nous envions parfois aux pays nordiques dans bien d'autres domaines, adaptée aux territoires de l'eau par de-là les frontières administratives. L'eau, essentielle à la vie, doit rassembler au lieu de diviser. Il appartient au politique d'instaurer la confiance et d'améliorer ce qui peut l'être, et non d'instiller de la défiance entre les acteurs de la communauté de l'eau.

Or, la quasi-concordance de la sortie du rapport de Michel LESAGE, sur l'évaluation de la politique de l'eau, et celle du rapport du conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité affectée, ne relève pas du simple hasard. C'est, au contraire, le signe d'une préparation des esprits, progressive et souterraine, à un bouleversement, plus qu'à une réforme de fond, du système actuel de gestion de l'eau en France.

Or, ce système a fait ses preuves, il est reconnu comme précurseur par l'Union Européenne, et il constitue une expression originale de démocratie adaptée à son sujet. L'eau concerne tous les Français, lesquels estiment qu'ils ont droit à une eau de qualité et à un prix raisonnable. Ceci est légitime : notre pays, par ses caractéristiques géographiques, dispose de ressources confortables et régulières. Il s'agit donc là d'un bien commun, et il est normal d'éclairer les Français sur les termes du débat.

Il faut donc rappeler quelques réalités concernant l'eau et sa gestion, réalités intangibles :

Première réalité

L'eau est liquide. Elle est insaisissable et file entre les doigts. De sorte qu'il n'y en a pas assez quand et où il en faudrait davantage, et qu'il en arrive encore quand et où il y en a déjà trop. Il faut donc maîtriser autant que possible cette eau indocile, ce qui est difficile, tant les moyens humains restent dérisoires face à la force de la nature. C'est donc un effort long, obstiné, et toujours recommencé auquel nous sommes soumis.

Deuxième réalité

L'homme est oublieux. La crise passée, on oublie facilement les désastres, crues, sécheresses, inondations et pénuries. C'est pourquoi il faut inscrire la gestion de l'eau dans le temps long, et prévoir les nécessaires travaux à une échelle pluriannuelle et détachée du temps électoral et du temps budgétaire.

Troisième réalité

La quantité et la qualité des eaux sont interdépendantes tout au long d'un bassin versant. Il s'agit d'un même écosystème :

une pollution en amont altère à l'évidence la qualité de l'eau en aval et perturbe l'écosystème au long du fleuve. Il s'agit là d'une réalité physique qui modèle les comportements humains : il existe une solidarité de fait dans un même bassin versant et elle n'est pas seulement théorique.

C'est pourquoi le modèle français de l'eau est fondé sur les agences de bassin, dont les décisions sont prises en pleine transparence et concertation ; dont le fonctionnement s'inscrit dans une échelle pluriannuelle ; et dont le système de prélèvement s'efforce de traduire la solidarité des différents consommateurs.

Le modèle français de l'eau est en place depuis 1964. Il est antérieur à la décentralisation, qu'il anticipe en quelque sorte. Il est fondé sur la gestion par bassin versant que la directive-cadre européenne sur l'eau préconise aujourd'hui et que les Nations Unies donnent en exemple comme cadre pertinent pour toutes les politiques de l'eau dans le monde. Cela tient pour l'essentiel à ce que cette loi a eu l'immense avantage d'introduire, ce qui fut une première mondiale, le principe pollueur payeur dans le droit public. Ce principe fut constitutionnellement validé en France par l'incorporation de la Charte de l'environnement dans le préambule de la constitution lors d'une réunion du Parlement en Congrès à Versailles le 28 février 2005. Quelques années plus tard, l'OCDE en fit la recommandation générale à tous ses états membres.

Il est enfin un modèle assez exemplaire de la concertation que le premier ministre souhaite devenir la méthode privilégiée de gestion des affaires publiques. En effet, la gouvernance des comités de bassin, des commissions territoriales, des commissions locales de l'eau, repose sur l'écoute et l'implication de tous les acteurs (institutionnels, usagers, socio-professionnels). Le Comité National de l'Eau lui-même est le lieu de synthèse de toutes ces instances. Notons au passage que depuis un an (un temps peut-être trop court), Michel LESAGE y a systématiquement été associé. Curieuse attitude, donc, que celle qui consiste à jeter le bébé avec l'eau du bain et à faire à notre modèle, ce procès inutile.

Certains constats peuvent être partagés. Même avec un modèle éprouvé, il y a toujours des marges d'amélioration et c'est la mission d'évaluation de la politique de l'eau en cours, qui dira la balance coût/bénéfice d'un système de gestion connu et stabilisé. Mais certaines critiques trahissent soit une méconnaissance du dispositif, soit une réflexion trop hâtive.

Première critique

Le dispositif actuel ne permettrait pas à l'État d'exercer sa nécessaire tutelle, expression de la solidarité entre tous les citoyens. Ceci est largement inexact. Dans le système actuel, l'État a déjà toute sa place. Les agences de l'eau sont des établissements publics de l'État ; l'État désigne Présidents des Conseils d'Administration et Directeurs généraux des agences ; l'État désigne un commissaire du gouvernement pour chaque réunion et il est en outre représenté à chaque réunion par l'ensemble des directeurs régionaux des services déconcentrés de l'État concernés. C'est pourquoi l'État doit cesser de se méfier de lui-même, d'autant que la tutelle organise un pré-conseil d'administration avant chaque conseil d'administration, qui réunit la Direction de l'eau et de la biodiversité, la direction du budget et le contrôle financier pour des réunions qui permettent de débattre, de régler, voire d'arbitrer le plus en amont les positions de chacun ou l'ordre du jour. Il faut, au contraire, dire qu'il est temps que l'État fasse confiance aux territoires et à ses propres acteurs de terrain dans toute leur diversité, et regarde avec objectivité la réalité de la gestion quotidienne de l'eau sur le terrain.

Deuxième critique

Les taxes affectées aux agences de l'eau auraient un impact négatif sur le pouvoir d'achat des consommateurs. Oui, certes, mais cet impact reste de bien faible ampleur. En effet, la facture d'eau d'un usager comprend deux parts. La première, ce sont les redevances pour service rendu, perçues par le service d'eau et d'assainissement pour son propre compte et équivalente au coût du service, qui ne sont pas des ressources fiscales. La deuxième, ce sont les prélèvements relatifs aux redevances des agences de l'eau perçus par les services d'eau et d'assainissement, pour le compte des agences de l'eau, qui sont des ressources fiscales. Ces redevances respectent environ 16% de la facture d'eau. Il est donc faux de dire que l'envol des prix de l'eau est le fait des agences de l'eau. Mais il reste vrai que l'eau est un bien commun précieux auquel il faut attacher une valeur.

Troisième critique

Il y aurait une certaine automaticité des aides et une logique de guichet, en clair, il y aurait des abonnés aux subventions. La méthode de gestion est tout autre : la programmation pluriannuelle fait que les interventions financières sont hiérarchisées, planifiées et conditionnées, les aides sont modulées et bonifiées, les programmes étant remis à plat lors de chaque nouvelle période de programmation. D'autre part, les interventions sont d'ores et déjà territorialisées, à savoir que chaque agence définit ses propres priorités, ce qui relève du simple bon sens. Enfin, les redevances contribuent aussi aux objectifs recherchés de qualité des eaux en ce que leur modulation permet d'envoyer des signaux à chaque catégorie de consommateurs.

Quatrième critique

Le principe pollueur-payeur serait mal appliqué. C'est tout l'inverse ! La recette étant totalement affectée, c'est une garantie que la redevance versée par le pollueur sera utilisée en intégralité à rétablir la qualité de l'eau.

Cinquième critique

La France serait en retard dans la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Au contraire, notre dispositif initial, ainsi que nos efforts d'adaptation sont plutôt bien perçus par la Commission européenne et les phases du processus de la mise en œuvre de la DCE ont toutes été respectées et continueront de l'être. C'est au contraire le rapport de Michel LESAGE qui risque de nous mettre en porte-à-faux et de déstabiliser la position de la France vis-à-vis de la Commission Européenne.

La sixième critique est la plus virulente

Le fonctionnement des agences de l'eau, assises sur un prélèvement dédié, ne satisferait pas au sacro-saint principe de non-affectation des recettes. La belle affaire ! Toute règle mérite son exception, et l'eau n'est pas un sujet comme les autres, comme nous le disions en introduction. La gestion de l'eau nécessite patience, durée, obstination, et solidarité des acteurs. La nature veut que la dimension pertinente soit le bassin versant, c'est ainsi, nul n'y peut rien. « Les faits sont têtus », disait Churchill

C'est pourquoi je souhaite dénoncer ces attaques récurrentes du modèle français de l'eau. Elles sont injustes et inutiles. Elles portent le germe de la déstabilisation d'un système décentralisé et déconcentré. Elles remettent en cause le principe de l'affectation de la recette (l'eau paye l'eau). Les critiques du conseil des prélèvements obligatoires (et du ministère du budget) n'apportent pas de solutions et reposent sur l'incompréhension de l'enjeu et le dogmatisme centralisateur et unificateur. Enfin, la création d'une autorité nationale de l'eau indépendante, reprise dans les deux rapports, me laisse songeurs ! Car la régulation et le dialogue sont déjà au rendez-vous de nos différentes instances, j'affirme même que c'est le rôle du Comité National de l'Eau ! Il suffit de venir dans une de ses réunions pour constater son indépendance partisane, et la qualité de ses travaux, entièrement orientés par l'intérêt supérieur de la ressource en eau. L'eau n'est ni de droite, ni de gauche !

Je crois plutôt que cette offensive contre le modèle français relève du calcul à courte vue : l'État envisagerait en effet de ponctionner 10% des recettes des agences. La situation budgétaire et financière de notre pays exige certes des efforts, mais ce prélèvement relèverait de la politique de Gribouille : ce serait détruire un système qui marche pour contribuer de façon infime à la résolution d'un problème qui, à l'évidence, nécessite une autre médecine ! Cette pratique, myope, avait déjà été employée en son temps par Roselyne Bachelot (Gouvernement Raffarin) et nous l'avions dénoncée ! Car elle pénalise les investissements publics nécessaires, financés, et qui génèrent de l'activité économique et de la croissance, tout en améliorant le mieux-être des Français. La confiance avec les citoyens, que le gouvernement recherche, repose sur la résolution des vrais problèmes des Français : l'emploi et le pouvoir d'achat. Ils ne comprendraient pas que la priorité soit de défaire ce qui ne marche, finalement, pas si mal. ■