Les notes de
La Fabrique Ecologique
FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

Note ouverte à la co-construction citoyenne

Refonder les politiques de l'eau : Pour une approche écologique de la gouvernance de l'eau

Juin 2025

SYNTHÈSE

L’eau, ressource vitale pour les êtres vivants, les écosystèmes et les activités humaines, fait aujourd’hui face à de multiples tensions. Essentielle à l’agriculture, à l’industrie, aux usages domestiques et à la production énergétique, elle est aussi cruciale pour le maintien de la biodiversité. Pourtant, la crise écologique en cours bouleverse profondément sa disponibilité, son cycle naturel et sa qualité. Le dérèglement climatique, conjugué aux pollutions, qu’elles soient diffuses (nitrates, phosphates et pesticides) ou émergentes (PFAS, microplastiques), ainsi qu’à des conflits d’usage, exacerbent les pressions sur cette ressource limitée.

En France, la gouvernance de l’eau repose historiquement sur une logique hydrographique de bassin versant, articulée autour des agences de l’eau et des comités de bassin. Si ce modèle a longtemps présenté de nombreux atouts — en garantissant un accès à l’eau potable et abordable au plus grand nombre, en renforçant les solidarités entre usagers urbains et ruraux, en assurant une forme de péréquation territoriale et en luttant contre les pollutions industrielles et domestiques — il présente aujourd'hui plusieurs limites majeures, qui méritent d'être corrigées. Parmi celles-ci, une prise en compte insuffisante des besoins des milieux naturels, un déficit démocratique dans les instances décisionnelles et un manque d’intégration des connaissances scientifiques dans l’élaboration des politiques publiques.

Dans ce contexte, la gouvernance actuelle de l’eau apparaît inadaptée aux défis contemporains. Cette note propose dès lors de la réformer en intégrant davantage la nature, la science et l’ensemble des usagers.

PROPOSITIONS

#1 **Faire de la protection de l'eau verte comme de l'eau bleue un axe structurant des projets de territoires,** permettant d'intégrer l'impératif de préservation de la ressource aux politiques agricoles, d'aménagement et de développement économique.

#2 **Confier à une autorité publique locale le chef-de-filat de la politique de l'eau à l'échelle du bassin-versant.** Celle-ci serait chargée de prendre les décisions de partage des eaux à l'échelon territorial, et de coordonner la maîtrise d'ouvrage des projets structurants de préservation de la ressource.

#3 **Reconnaître le rôle de coordonnateur de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures de gestion du grand cycle de l'eau aux établissements publics locaux (EPAGE, ETPB).** Ces regroupements de collectivités territoriales en syndicats peuvent porter la mise en œuvre opérationnelle d'un partage démocratique de l'eau sur leur bassin. Une reconnaissance juridique de leurs missions et de leur rôle de coordination d'autres maitrises d'ouvrage locales servirait la stabilité et la pérennité de ces établissements.

Signataires

- **Pierre VICTORIA**, vice-président de La Fabrique Ecologique, président du groupe de travail
- **Géraud GUIBERT**, président de La Fabrique Ecologique
- **Thierry BURLOT**, président du Cercle français de l'eau et président du Comité de bassin Loire Bretagne
- **Daniel ZIMMER**, hydrologue, ancien directeur du Conseil mondial de l'eau

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu, à titre individuel. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Autres membres du groupe de travail

- **Shiraz MORET-BAILLY**, rapporteure du groupe de travail
- **Florence DAUMAS**, déléguée générale du Cercle Français de l'eau
- **Agathe EUZEN**, anthropologue, directrice de recherche au CNRS et directrice adjointe de CNRS écologie et environnement
- **Hervé DEROUBAIX**, syndicaliste CFDT chez Veolia Eau
- **Luc SERVANT**, président de la chambre d'agriculture Nouvelle-Aquitaine
- **Régis BANQUET**, maire d'Alzonne, président de Carcassonne Agglo, vice-président d'Intercommunalités de France

Grands témoins

- **Thierry BURLOT**, président du cercle français de l'eau et président du comité de bassin Loire Bretagne
- **Pierre-Alain Roche**, inspecteur général du développement durable, ancien directeur général de l'agence de l'eau Seine Normandie

Relecture

Cette note a été discutée par le Comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de Nicolas Blanc, Gildas Bonnel, Elyne Etienne, Géraud Guibert, Sandrine Maïsano, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid.

Elle a enfin été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique.

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, cette première publication est mise en ligne sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr) pour faire l'objet d'une co-construction citoyenne. Chacun peut contribuer à son élaboration, les amendements et les propositions pouvant être intégrés lors d'une deuxième publication de la note à intervenir dans les prochains mois.

Sommaire

Introduction 3

I. Gouverner l'eau comme un bien commun 6

II. Renforcer la place de l'eau verte 8

III. Réformer une gouvernance sophistiquée mais de moins en moins opérante pour garantir la participation des usagers et des élus aux décisions de partage de l'eau 10

IV. Plus de nature, plus de science, plus de démocratie : trois propositions pour une approche écologique de la gouvernance de l'eau 12

Conclusion 14

Introduction

L'eau est une ressource indispensable à la vie. Indispensable pour boire mais surtout cultiver les produits agricoles permettant de nous nourrir, puisque l'agriculture est le secteur le plus consommateur d'eau en France (près des deux tiers des volumes consommés[1]), elle conditionne également de nombreuses activités économiques. Un français consomme en moyenne 150 litres d'eau par jour pour ses usages domestiques, mais il faut 1500 litres d'eau pour produire un kilogramme de blé et de 5000 à 10 000 litres pour fabriquer un jean. Par ailleurs, l'eau est essentielle pour la préservation de la biodiversité et le bon fonctionnement des écosystèmes. La Nature est la grande oubliée du partage de l'eau et la prise en compte de ses besoins constitue un angle mort des politiques publiques.

Les prélèvements et les consommations d'eau en France métropolitaine

Selon l'étude de France Stratégie publiée en avril 2024[2], les prélèvements s'élèvent à 30 milliards de m³ en 2020 en France hexagonale et en Corse, dont 47 % sont dus au secteur énergétique (refroidissement des centrales nucléaires), 18 % aux canaux, 14 % aux usages domestiques (soit 66 m³ par an /181 litres par jour par habitant), 11 % aux usages agricoles (irrigation et élevage), 8 % au secteur de l'industrie et de la construction et 2 % aux activités tertiaires et de loisirs, la part respective de ces usages variant fortement d'un bassin versant à l'autre.

En 2020, les consommations (la part des prélèvements ne retournant pas aux milieux) sont estimées à plus de 4,4 milliards de m³**. L'irrigation agricole représente près des deux tiers de notre consommation d'eau** (irrigation des cultures destinées à l'alimentation humaine et animale notamment, principalement concentrée dans le Sud et l'Ouest de la France). Le secteur énergétique représente 14 % de l'eau consommée, les usages domestiques 12 %, l'industrie 9 % (chimie, pharmacie, agroalimentaire).

Or, la crise écologique affecte directement cette ressource, qui l'aggrave en retour :

- **une disponibilité moindre** : en France métropolitaine, la quantité d'eau disponible[3] a baissé de 14 % entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018[4], en raison de l'augmentation des températures. En parallèle, les usages de l'eau, notamment liés à l'agriculture irriguée et à certaines industries (microélectroniques) vont croissant ;
- **des risques accrus** : le dérèglement climatique provoque une incertitude sur la pluviométrie, rendant le grand cycle de l'eau plus complexe et moins prévisible. L'élévation des températures provoque une évaporation plus grande de l'eau, qui dessèche les sols mais qui, en se condensant, peut alimenter les précipitations. Cela entraîne une aggravation du nombre et de l'intensité des évènements climatiques extrêmes, sécheresses et inondations, parfois sur un même territoire ;

[1] France stratégie, avril 2024, *Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ?*, note d'analyse n° 136.

[2] France stratégie, avril 2024, *Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ?*, note d'analyse n° 136.

[3] L'eau renouvelable sur un territoire donné correspond, selon France Stratégie, au volume d'eau annuel issu des précipitations qui ruissellent vers les cours d'eau et les lacs ou qui s'infiltrent dans les nappes libres par le cycle naturel de l'eau.

[4] Ministère de la transition écologique, juin 2022, *Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018*.

– **des dangers pour la santé publique et la biodiversité :** aux pollutions ponctuelles provenant de rejets directs et identifiés dans les cours d'eau, s'est ajoutée une pollution diffuse (nitrates, phosphates et pesticides), causée par un modèle agricole conventionnel fondé sur les intrants de synthèse dont la transition vers une production agricole moins nocive pour les milieux naturels et la santé humaine reste embryonnaire. Parmi ces micropolluants figurent les polluants dits émergents, peu surveillés jusqu'à présent, mais ayant des impacts dorénavant connus sur les écosystèmes et la santé humaine (PFAS, microplastiques).

Glossaire

Petit cycle de l'eau : cycle de l'eau artificiel, du captage et de la distribution d'eau potable à l'assainissement des eaux usées. En France, les communes et intercommunalités ont la responsabilité de la gestion des services d'eau et d'assainissement.

Grand cycle de l'eau : cycle naturel et perpétuel de l'eau, fait d'eau de pluie ruisselant jusque dans les eaux de surface et souterraines ou absorbée par les végétaux, puis s'évaporant pour de nouveau alimenter les précipitations. Il existe indépendamment des activités humaines, même si ces dernières le perturbent de plus en plus.

Eau bleue : celle qui transite dans les cours d'eau, les lacs et les nappes phréatiques vers la mer. Elle représente environ 40 % de la masse totale des précipitations.

Eau verte : l'eau qu'on ne voit pas mais qui représente la majorité des précipitations (60 % de la masse totale), absorbée par les végétaux puis relâchée dans l'atmosphère.

Bassin versant : territoire qui reçoit les eaux de pluie circulant vers un même cours d'eau (par exemple, le bassin Seine-Normandie, où toutes les eaux de pluie et les rivières rejoignent la Seine, et qui comprend aussi les fleuves côtiers normands).

Par conséquent, **les tensions autour de la préservation et du partage de cette ressource se multiplient, le partage d'une eau en quantité limitée, dans un contexte de besoins croissants, étant plus que jamais un problème politique et démocratique.** Un des articles initiaux de la proposition de loi « Duplomb » vise à inscrire dans la loi que les retenues de stockage d'eau (ou « méga-bassines ») répondent par défaut à une raison impérative d'intérêt public majeur[5] : une fuite en avant faisant fi des réalités écologiques et de la gestion démocratique de la ressource. Le débat public institutionnel sur l'eau s'est également intensifié, alimenté par plusieurs rapports[6], et un « plan eau » présenté par le Président de la République le 30 mars 2023[7].

Les institutions de partage de l'eau en France sont organisées par bassin versant, selon une logique hydrographique et non administrative. Cependant, elles peinent à être un espace démocratique prenant en compte les besoins de tous les usagers et des milieux naturels en s'appuyant sur une expertise scientifique. Cette gouvernance demeure peu articulée avec la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire assurés par les collectivités territoriales, avec les autres politiques publiques ayant un impact sur l'eau (agriculture), et avec la gestion des crises de l'eau (sécheresses, inondations). **Pionnier, ce système de mutualisation au sein de bassins et de sous-bassins ne doit pas être abandonné, mais mérite d'être amendé.**

---

[5] Article 5 de la proposition de loi « visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur ».

[6] À titre d'exemple : IGEDD, 2023, *Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022* ; Assemblée nationale, 2024, *L'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique*, rapport d'information n°2069 ; CESE, 2023, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) face aux changements climatiques ?*

[7] Ce plan a notamment pour objectif de réduire de 10 % les prélèvements d'eau d'ici 2030 pour une gestion résiliente de l'eau, d'après le dossier de presse 53 mesures pour l'eau.

La gouvernance de l'eau en France

Historiquement, la France a été pionnière dans l'élaboration d'une gouvernance des ressources en eau organisée selon une logique hydrographique, et non administrative. La création en 1964 des agences financières de bassin, devenues Agences de l'eau, accolées à la mise en place de comités de bassin, instances de démocratie participative, ont durablement ancré cette logique hydrographique dans la gouvernance de l'eau.

Alors que les comités de bassin, composés des collectivités (40 %), des usagers (40 %), et des représentants de l'État (20 %) sont chargés depuis 1992 d'approuver un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et, à travers ce document, de déterminer les principes de partage et de préservation des eaux à l'échelle du bassin versant, les Agences de l'eau ont la charge du financement de la politique de l'eau sur leur périmètre, à travers un programme d'intervention. Les préfets ont quant à eux la charge de délivrer des autorisations de prélèvement. La gestion du grand cycle de l'eau en France, celui de l'eau dans la nature (précipitations, évaporation, infiltration, ruissellement) comme celle du petit cycle de l'eau, celui des services d'eau et de traitement des eaux usées par les collectivités (que sa gestion soit en régie ou déléguée), est donc organisée par la puissance publique.

Jusqu'à récemment, ce modèle de gouvernance a été opérant, permettant de fournir une eau potable et abordable au plus grand nombre, de renforcer les solidarités entre usagers urbains et ruraux, d'instaurer une péréquation territoriale en finançant les services d'eau des plus petites communes, et de lutter contre les pollutions industrielles et domestiques en renforçant les réseaux d'assainissement et la gestion du « petit cycle de l'eau »[8].

Depuis la Directive-cadre sur l'eau (DCE) européenne de 2000, ce mode de gouvernance a intégré certains enjeux environnementaux, à l'échelle du bassin versant comme des collectivités territoriales, avec pour objectif non seulement le bon état chimique par la maitrise des rejets dans le milieu naturel, mais également le bon état écologique par le retour du vivant, flore et faune dans les masses d'eau.

Cette note propose dès lors de réformer la gouvernance de l'eau en France en intégrant davantage la nature, la science et l'ensemble des usagers. Cette note se concentre donc volontairement sur la gestion du grand cycle de l'eau et sur l'architecture d'une gouvernance adaptée (en termes de mécanismes de prise de décision) plus que sur les autres freins à une gestion écologique de la ressource (freins financiers notamment). Elle cherche à éviter les débats de principe concernant les solutions face à la raréfaction de l'eau dont la pertinence dépend beaucoup du contexte local et nécessite une approche pragmatique par territoire. Dès lors, la présente note propose :

- de gouverner l'eau comme un bien commun afin de prendre en compte les besoins de tous les usagers et des écosystèmes (i) ;
- d'utiliser le concept d'eau verte en donnant davantage de place aux sciences écologiques[9], pour intégrer la préservation de la ressource à l'ensemble des politiques publiques (ii) ;
- de réformer les instances de gouvernance de la ressource pour leur redonner un souffle démocratique et une légitimité scientifique (iii).

[8] Parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées.

[9] Par sciences écologiques, on entendra l'ensemble des disciplines et expertises scientifiques relative à la compréhension des écosystèmes, en interaction ou non avec les activités humaines. Ces sciences peuvent autant relever de l'écologie et de l'hydrologie que des sciences humaines et sociales.

I. Gouverner l'eau comme un bien commun

Les conflits autour de l'eau comme celui Sainte-Soline sont en majorité liés à la contestation d'une logique de gestion de « club » de la ressource : des acteurs, en nombre limité et directement intéressés, financent partiellement des infrastructures et se retrouvent attributaires d'une part de la ressource, à travers notamment des autorisations de prélèvements. Cette répartition laisse de côté les autres usagers de la ressource, et ne permet pas de prendre en compte leurs besoins, ni ceux des écosystèmes, dans le partage de l'eau.

Les leçons de Sainte-Soline

« *Quand les médias couvrent la première manifestation sur la création de bassines de rétention d'eau à Sainte-Soline, le comité de bassin Loire-Bretagne n'a jamais entendu parler de ce dossier* » rappelle son président Thierry Burlot. L'objectif était de passer de 24 millions de m³ autorisés pour l'irrigation à 14 millions de m³ dont 6 en substitution de prélèvements d'été (volumes prélevés l'hiver, puis conservés). Avec 24 millions de m³ de prélèvements annuels, la nappe s'effondrait. Ce projet propose une réduction de moitié des prélèvements annuels pour l'irrigation avec une part de substitution de l'été vers l'hiver.

Le stockage d'eau en saison humide pour l'utiliser en saison sèche n'est pas nouveau, ni spécifique à cette région. Et pourtant la controverse sur la pertinence et la légalité de ces « bassines », et la violence du conflit qui en découlera, interviendront sous les yeux des acteurs locaux dépossédés du projet et dépassés par une confrontation nationale qui deviendra emblématique de la question du partage de l'eau.

Comme le soulignent Thierry Burlot et Pierre-Alain Roche, ancien directeur de l'Agence de l'eau Seine-Normandie[10], de nombreux signaux faibles permettent de comprendre comment des erreurs collectives qui se répètent dans l'espace et dans le temps (voir Sivens, dix ans auparavant) aboutissent à des crispations frontales et, la plupart du temps, à l'abandon des projets.

La mise en cause d'un modèle de **répartition d'une ressource au profit de certains usagers agricoles** est contestable par ceux qui en sont exclus mais aussi par tous ceux qui considèrent à juste titre que l'intérêt des écosystèmes n'est pas pris en compte dans la répartition de la ressource. C'est là tout l'enjeu du **passage d'une économie « de club » à une économie de « bien commun ».**

À Sainte-Soline, les acteurs locaux n'ont pas su construire un projet de territoire partagé, ni l'État définir un intérêt collectif qui prenne en compte les besoins environnementaux et s'inscrive dans une vision prospective des ressources en eau. Pour cela, il aurait fallu faire une véritable **analyse scientifique des besoins**, prendre en compte les conséquences du dérèglement climatique sur la disponibilité en eau et s'interroger sur le changement de méthodes culturales pour s'adapter à cette nouvelle donne. En bref, avoir un projet collectif, débattu, partagé.

Le respect strict du principe de non appropriation de l'eau par quelques-uns, l'implication d'élus, une participation effective et garantie des citoyens et des associations, un État garant de la transparence de ces procédures et enfin la prise en compte des réalités scientifiques incontestables sont essentiels pour ne pas réitérer les erreurs de Sainte-Soline.

[10] Thierry Burlot et Pierre-Alain Roche, *De Sivens à Sainte-Soline, les fractures engendrées par la gestion de l'eau*, Revue PCM n°217, septembre 2024.

Une gestion de l'eau comme un bien commun permettrait de prendre en compte la demande de tous les usagers ainsi que les besoins des écosystèmes. Aujourd'hui, un groupe d'acteurs privés peut s'approprier une partie de la ressource en excluant les autres usagers (par exemple, en pompant dans une nappe), dès lors qu'ils ont l'autorisation de la puissance publique. Une gestion collective de l'eau, pensée comme un bien commun, accessible à tous (non-exclusivité) mais disponible en quantité limitée (rivalité)[11], permettrait de prévenir une appropriation contestée de la ressource. Son partage doit donc suivre une logique publique, et non une logique d'appropriation privée. Même si la gestion des infrastructures d'eau et d'assainissement peut être confiée à un opérateur privé par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale, **le partage de la ressource doit être organisé sous l'autorité d'institutions publiques.**[12]

Intégrer davantage la nature par le biais du travail scientifique est dès lors essentiel, non qu'il puisse définir une solution qui serait la seule valable, mais pour au moins que les acteurs aient une vision claire et partagée des conséquences de leurs usages de l'eau et des différentes solutions possibles. Cet aspect peut prendre du temps et être considéré comme contraignant, mais les expériences montrent que l'absence de consensus solide sur les données contribue fortement à l'aggravation des conflits.

[11] Définition de Samuelson, reprise par Elinor Ostrom dans *La Gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* (1990).

[12] Conformément à l'article premier de la loi sur l'eau du 3 juin 1992, selon lequel « l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation ».

II. Renforcer la place de l'eau verte

Prendre en compte l'ensemble des besoins des usagers et du vivant dans les décisions de partage des eaux requiert de comprendre leurs besoins en eau. **Le concept d'eau verte permet de mieux comprendre la place de l'eau dans les socio-écosystèmes.**

L'eau bleue, visible car transitant par les rivières, les lacs, et les nappes souterraines, tend à être le seul objet des politiques de l'eau, étant visible et mesurable. Mais l'eau verte, c'est-à-dire l'eau de pluie qui est absorbée par le sol, puis recyclée dans l'atmosphère par évapotranspiration des végétaux, puis par de nouvelles précipitations, est tout aussi essentielle pour notre approvisionnement en eau et pour le bon fonctionnement des écosystèmes, puisqu'elle constitue une ressource indispensable pour les écosystèmes cultivés ou naturels. En effet, l'eau verte est l'eau qui s'infiltre dans le sol et sans laquelle il n'y a ni végétation, ni cultures. L'eau verte représente plus des deux tiers de l'eau douce sur la planète, une proportion quasi identique en France.

Les approches régénératives ou solutions fondées sur la nature (SFN) sont une solution émergente, visant à préserver l'eau verte, pour réinfiltrer et stocker l'eau de pluie dans les sols puis les plantes, afin de ralentir le cycle de l'eau en évitant le ruissellement. Ces méthodes ont l'avantage de lutter à la fois contre les crues et les sécheresses. Elles utilisent le vivant, à travers la réintroduction de zones humides inondables, ou encore la renaturation et le reméandrage des cours d'eau. Les changements de pratiques agricoles participent également au ralentissement des cycles de l'eau en réduisant les périodes de sol nu. Les actions de renaturation permettent de lutter contre l'artificialisation des sols, facteur de vulnérabilité et créent des îlots de fraîcheur, tandis que le reméandrage et la création de zones naturelles d'expansion de crues permettent de réduire l'impact desdites crues.

Il conviendrait donc de quantifier l'eau verte disponible sur un territoire, et de trouver des solutions pour utiliser au mieux cette ressource sous toutes ses formes. Ceci est tout particulièrement important pour l'eau utilisée en agriculture qui consomme la plus grande partie de l'eau en France, et est cruciale dans le cycle de l'eau verte. Des choix structurants doivent être opérés pour privilégier des cultures moins consommatrices d'eau, mais surtout pour préserver la qualité des masses d'eau, en réinterrogeant la place des intrants de synthèse dans notre modèle agricole.

En outre, la prise en compte des données et de la science ne doit pas seulement s'effectuer au niveau local, mais aussi indirectement, à travers les biens de consommations importés. « L'empreinte eau » quantifie, à l'échelle nationale, la consommation d'eau verte et bleue et la pollution associée, et comptabilise également la consommation externe liée aux produits importés et exportés. L'empreinte eau d'un Français s'élève en moyenne à 1783 m^3 par an, dont 47 % provient d'importations[13]. Cette empreinte varie considérablement entre pays, principalement du fait d'une consommation de produits carnés différente. L'empreinte eau (dans sa version volumique) permet d'élargir les enjeux de gestion de la ressource au-delà du territoire national, pour prendre en compte **l'impact de nos modes de consommations sur les ressources en eau d'autres régions**. Cet indicateur mérite d'être pleinement intégré dans la politique d'eau et de développement durable du pays.

[13] WWF, janvier 2012, *L'Empreinte eau de la France.*

La prise en compte de l'eau verte dans la gouvernance de l'eau est donc essentielle pour **penser conjointement les problèmes de la disponibilité et des évènements climatiques extrêmes** (sécheresses, inondations). Elle est aussi indispensable pour **prendre en compte les besoins en eau des milieux naturels dans le partage de la ressource.** Elle doit permettre enfin **d'articuler la gestion de l'eau avec l'aménagement du territoire, pour développer des espaces renaturés, et avec la politique agricole.**

Se protéger des inondations et préserver la biodiversité : l'exemple de la Bièvre

Le long de la Bièvre, petite rivière urbaine de la région parisienne (18 km), et de ses affluents (15 km), avaient été implantés, dans les années 80, 15 bassins de stockage d'eau pour se prévenir des inondations récurrentes sur ce territoire. Ces bassins bloquaient le passage des poissons, renforçaient les phénomènes d'eutrophisation et, finalement, s'avéraient néfastes à la protection contre les inondations.

Les élus du syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre (SIAVB), avec le soutien l'Agence de l'eau Seine-Normandie et du département de l'Essonne, ont décidé de « réensauvager » la rivière en supprimant les ouvrages permanents, de lui restituer ses zones humides et d'augmenter ses capacités de rétention d'eau pour réduire le risque d'inondation.

Les bénéfices de ces actions fondées sur la Nature, d'un coût très modéré (20 000 €), réalisées entre 2015 et 2017, auxquelles l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) France a apporté son soutien technique et scientifique, sont multiples :

- diminution des risques naturels : augmentation de 30 % du volume du stockage d'eau réduisant ainsi la probabilité d'une inondation pour la population ;
- amélioration de la biodiversité : augmentation de 600 % de surface de zones humides avec une continuité écologique rétablie, apparition d'espèces patrimoniales dès la première année, réduction des pollutions et amélioration de la qualité physico-chimique du cours d'eau.

En adoptant des solutions fondées sur la nature, le double objectif de prévention des inondations et de restauration de la biodiversité a été atteint.

Malgré quelques exemples très positifs, l'eau verte est absente des politiques publiques, des schémas d'aménagement, des modèles de gestion. Plus généralement, la recherche scientifique voit sa place réduite, ou bien est instrumentalisée dans les décisions de partage de l'eau. Par exemple, à Sainte-Soline, les défenseurs du projet de bassine s'appuyaient sur une étude du BRGM[14] ne prenant pas en compte l'effet du changement climatique sur la disponibilité de la ressource, malgré l'existence de contre-expertises.

Dans un contexte de changement climatique, avec des sécheresses et des inondations plus fréquentes, l'eau verte mérite une attention nouvelle. Cette prise en compte nécessite un cadre renouvelé de prise en compte de l'eau dans une pluralité de politiques publiques et d'une meilleure intégration des recherches scientifiques à la prise de décision en matière d'eau.

[14] Bureau de Recherches Géologiques et Minières.

III. Réformer une gouvernance sophistiquée mais de moins en moins opérante pour garantir la participation des usagers et des élus aux décisions de partage de l'eau

Les instances de gouvernance françaises ont le mérite d'adopter **une logique hydrographique et résolument démocratique** à travers l'existence des comités de bassin. Ces instances ont permis de fournir une eau potable et abordable, d'instaurer une péréquation territoriale en finançant les infrastructures d'eau et d'assainissement des plus petites communes, et de lutter contre les pollutions industrielles et domestiques en renforçant les réseaux d'assainissement. Depuis 2006, en application des règlementations européennes, cette gouvernance a également pris en compte l'état écologique des masses d'eau. Mais **cette gouvernance sophistiquée n'est pas assez effective pour** préserver la ressource et intégrer les intérêts des usagers non agricoles.

La politique de l'eau appliquée à l'échelle du bassin versant manque de déclinaison plus locale et opérationnelle. Les grandes orientations décidées dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE) par les comités de bassin peuvent être déclinées à l'échelle locale (le sous-bassin versant), via le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), élaboré par les Commissions Locales de l'Eau (CLE), elles-mêmes créées par le préfet, présidées par un élu local, et composées des divers acteurs de la gestion de l'eau.

Mais ces CLE n'ont pas la personnalité morale et nécessitent d'avoir recours à une structure porteuse pour mettre en œuvre le SAGE. Ainsi, lorsque le SAGE existe, son application par les collectivités territoriales est partielle et l'incorporation de son contenu dans les documents d'urbanisme par les communes et intercommunalités est complexe, car ces documents recouvrent des périmètres différents**. Les impacts d'autres politiques publiques sur la gestion de l'eau sont donc peu pris en compte dans cette gouvernance.** De plus, les Commissions Locales de l'Eau (CLE) et des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ne couvrent que la moitié des sous-bassins hydrographiques métropolitains[15].

Il n'existe pas de répartition claire de la maîtrise d'ouvrage entre les collectivités territoriales du bassin versant. Pour porter la maîtrise d'ouvrage des SAGE, les collectivités peuvent constituer des groupements, comme des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), ou bien des syndicats mixtes, aujourd'hui majoritaires. Ces établissements, lorsqu'ils existent, sont donc des organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage, et sont le fruit de volontés politiques des élus de se regrouper pour mener des actions dans le domaine de l'eau à une échelle cohérente. Un EPTB ou un EPAGE n'a pas de compétence générale. Ils ne peuvent exercer que les missions explicitement confiées par leurs membres selon l'article L. 213-12 du Code de l'environnement. Aujourd'hui, ces syndicats mixtes souffrent davantage d'un flou juridique concernant leurs missions et d'un manque de financements pérennes pour assurer leur fonctionnement, mais aussi la mise en œuvre de leurs programmes d'actions sur le temps long.

[15] Cour des Comptes, juillet 2023, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, Rapport d'exercices 2016-2022.*

Cependant, de nombreux sous-bassins ne sont pas dotés de tels établissements en charge d'assurer une maîtrise d'ouvrage mutualisée, notamment pour opérationnaliser les orientations du SAGE[16]. Ce sont donc, sur ces territoires, les collectivités territoriales qui exercent leurs compétences dans le domaine de l'eau (eau potable, assainissement, eaux pluviales urbaines, GEMAPI, aménagement du territoire, développement rural, …), sans répondre à une gestion concertée, coordonnée et mutualisée à l'échelle de leur bassin versant.

Ce brouillage des compétences à l'échelon opérationnel se double d'une difficulté à mettre en œuvre une gestion intégrée du grand cycle de l'eau, **prenant en compte à la fois les risques de pollution, de disponibilité, de sécheresse, et d'inondation.** En effet, la prévention et la gestion du risque d'inondations sont des compétences distinctes. Les intercommunalités sont, depuis 2018, les collectivités territoriales compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Alors qu'à l'échelle locale, ce sont les services déconcentrés de l'Etat qui ont la charge des plans de prévention des risques d'inondation (PPRi), annexés aux plans locaux d'urbanisme, et des plans de gestion des risques d'inondation (PRGI) pour les territoires à risque. L'exercice de ces compétences demeure distinct de la gouvernance du partage de la ressource.

Ce manque d'effectivité globale de la gouvernance du grand cycle de l'eau s'explique aussi en partie par **un manque d'implication des élus locaux et des usagers non agricoles,** soulevant un problème démocratique :

- les élus locaux sont avant tout compétents dans la gestion du petit cycle de l'eau et dans la prévention des inondations, tandis que la gestion du grand cycle de l'eau est principalement le fait des agences de l'eau à travers leur portage financier. De plus, les élus participent peu aux comités de bassins, souvent lointains géographiquement et ne donnent pas lieu à indemnités. Enfin, ces élus s'emparent peu d'un enjeu qui exige de penser au-delà de l'horizon temporel du mandat électoral et du périmètre administratif de leur collectivité ;
- les usagers industriels délaissent les comités de bassin et les conseils d'administration des Agences de l'eau, leur part dans la consommation et la pollution des eaux s'étant réduite à avec le recyclage des eaux et la gestion des eaux usées dans un contexte de désindustrialisation de la France ;
- les usagers domestiques demeurent peu représentés directement (mais indirectement par les élus locaux), alors qu'ils s'acquittent de 83 % des redevances aux Agences de l'eau, contre seulement 10 % pour les usagers agricoles ;
- certains usagers agricoles dominent ces instances et peuvent imposer des décisions favorables à leur intérêt immédiat.

Conséquence de ce manque de représentativité, **la gestion du grand cycle de l'eau demeure peu articulée aux autres politiques publiques de planification territoriale (urbanisme, aménagement du territoire, énergie, agriculture, etc.).** Or, si la vision globale des dynamiques affectant la ressource en eau est importante, le déploiement de stratégies d'adaptation doit se faire de façon différenciée à l'échelle locale, en faisant le lien avec l'aménagement du territoire et les dynamiques sociales et culturelles qui façonnent ces territoires.

En outre, la complexité de la gouvernance de l'eau et le manque d'implication des élus locaux amènent les usagers à **solliciter l'État en cas de crise, pour obtenir des arbitrages rapides** (autorisations préfectorales, arrêtés « sécheresse »), mais sans concertation préalable avec les autres acteurs et compréhension partagée des enjeux, ce qui nourrit en retour les conflits autour de la ressource lorsque cette dernière semble être appropriée à des fins d'intérêts privés.

[16] Ibid.

IV. Plus de nature, plus de science, plus de démocratie : trois propositions pour une approche écologique de la gouvernance de l'eau

<u>Proposition n° 1</u> : Faire de la protection de l'eau verte comme de l'eau bleue un axe structurant des projets de territoires, permettant d'intégrer l'impératif de préservation de la ressource aux politiques agricoles, d'aménagement et de développement économique.

Il est essentiel qu'un vrai débat public se noue autour de ce concept d'eau verte, composante majeure mais invisible du cycle de l'eau, afin de penser conjointement les risques de sécheresses et d'inondations. Sa protection et son développement doivent être un thème fédérateur des politiques de prévention et d'adaptation. Concernant son application au milieu agricole, la préservation de l'eau verte pourrait par exemple faire l'objet de davantage de paiements fléchés dans le cadre des enveloppes financières (écorégime, mesures agro-environnementales et climatiques, aides à l'investissement) de la politique agricole commune.

Cette centralité renouvelée de l'eau verte impliquerait de **laisser davantage de place aux sciences hydrologiques et, plus largement, écologiques** (y compris les sciences sociales) pour avoir une compréhension fine des besoins des écosystèmes et des usagers en eau verte. Cette expertise scientifique peut être portée par des chercheurs actuellement extérieurs aux instances de décisions de la politique de l'eau, dont la place de « personnalité qualifiée » au sein des comités de bassin et des conseils d'administration des agences de l'eau pourrait être renforcée, mais aussi par le personnel des Agences de l'eau lui-même, qui mériterait de participer davantage aux décisions de partage des eaux.

<u>Proposition n° 2</u> : confier à une autorité publique locale le chef-de-filat de la politique de l'eau à l'échelle du bassin-versant. Cette autorité publique serait en charge de prendre les décisions de partage des eaux à l'échelon territorial, et de coordonner la maîtrise d'ouvrage des projets structurants de préservation de la ressource.

Gouverner l'eau comme un bien commun nécessite une vision globale de cette ressource à l'échelle du bassin hydrographique, mais surtout la capacité d'une autorité publique à avoir « le dernier mot » concernant la gestion de l'eau, afin d'éviter que des initiatives d'appropriation de la ressource soient menées en excluant certains acteurs du territoire, dans une logique de club opposée à celle de bien commun[17]. Cette autorité publique, dont la nature pourra varier en fonction des territoires (collectivité territoriale, syndicats de collectivités à l'échelle du sous-bassin comme les EPTB ou les EPAGE…). En cas de blocage, elle pourrait être désignée par le préfet coordinateur de bassin.

Ce mode de gouvernance implique également de repenser les relations entre État et collectivités territoriales à travers des outils de contractualisation appropriés.

---

[17] Thierry Burlot et Pierre-Alain Roche, *De Sivens à Sainte-Soline, les fractures engendrées par la gestion de l'eau*, Revue PCM n°217, septembre 2024.

<u>Proposition n° 3</u> : Reconnaître le rôle de coordonnateur de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures de gestion du grand cycle de l'eau aux établissements publics locaux (EPAGE, ETPB). Les regroupements de collectivités territoriales en syndicats tels que les EPTB ou les EPAGE peuvent porter la mise en œuvre opérationnelle d'un partage démocratique de l'eau sur leur bassin. Une reconnaissance juridique de leurs missions et de leur rôle de coordination d'autres maitrises d'ouvrage locales servirait la stabilité et la pérennité de ces établissements.

À plus long terme, la dissociation des rôles de financeur (Agences de l'eau) et de maître d'ouvrage pourrait être réinterrogée. Une extension du champ de compétence des Agences de l'eau impliquerait de modifier leur statut juridique de ces établissements publics nationaux et non locaux (intégrant davantage les collectivités territoriales dans leur gouvernance).

Conclusion

« *Les problèmes de l'eau sont trop sérieux pour être laissés aux ingénieurs, trop lourds pour être laissés aux seuls acteurs de l'eau, trop urgents pour être confiés aux poètes* »[18].

L'eau est un sujet majeur de santé publique, de développement économique, d'environnement et de sécurité qui concerne chaque citoyen dans sa vie quotidienne. Celui-ci est en droit, non seulement d'appréhender ses enjeux mais aussi d'en identifier les responsabilités. Or **la gouvernance de l'eau souffre d'illisibilité et d'un défaut d'efficacité face aux nouveaux défis écologiques.** Parce que l'eau est une question territoriale et démocratique, il est crucial de **replacer l'ensemble des usagers et les territoires au cœur de la gestion de l'eau**. Ils pourront alors s'appuyer sur les autres acteurs, y compris l'État, et les scientifiques, pour promouvoir une gestion efficace, démocratique et prospective.

« *À vivre l'eau, on peut finir par aller loin* », écrivait le poète Eugène Guillevic. Le poète a toujours raison. En travaillant sur l'eau, l'on rencontre une vraie question démocratique.

[18] Pierre-Alain Roche, dans la préface de l'ouvrage *Peurs et Plaisirs de l'eau* issu du colloque de Cerisy-la-Salle en 2010.