



HAL
open science

Le principe de solidarité dans les politiques françaises de l'eau : originalité, fonctionnement et fragilités

Catherine Carré, Marcovitch Daniel

► To cite this version:

Catherine Carré, Marcovitch Daniel. Le principe de solidarité dans les politiques françaises de l'eau : originalité, fonctionnement et fragilités. *Cybergeo: Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 2024, doi.org/10.4000/cybergeo.40885 . hal-04733234

HAL Id: hal-04733234

<https://hal.science/hal-04733234v1>

Submitted on 11 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Cybergeog: European Journal of Geography

Espace, Société, Territoire

2024

1062

Le principe de solidarité dans les politiques françaises de l'eau : originalité, fonctionnement et fragilités

*The principle of solidarity in French water policies: uniqueness, functioning and vulnerabilities**El principio de solidaridad en las políticas hídricas francesas: originalidad, funcionamiento y fragilidades*

CATHERINE CARRÉ ET DANIEL MARCOVITCH

<https://doi.org/10.4000/cybergeog.40885>

Résumés

Français English Español

Pour répondre à la dégradation de la qualité de l'eau en France, le législateur a créé en 1964 des outils novateurs d'une gestion autonome de l'eau, à savoir les agences et les comités de bassin, délimités selon les bassins hydrographiques. Durant les cinquante années qui ont suivi, les lois françaises puis les directives européennes ont favorisé une solidarité unique en matière de politiques environnementales, fonctionnant à un triple niveau : hydrographique, financier et territorial. Cet article présente l'originalité de cette solidarité et son évolution, en s'appuyant sur l'évolution des réglementations et l'analyse du fonctionnement des agences et des comités de bassin à mesure de l'élargissement de leurs missions. La récente reconnaissance nationale d'une pression quantitative sur la ressource, matérialisée en 2023 par l'adoption de 53 mesures visant une gestion de l'eau résiliente et concertée, recentre les agences et les comités de bassin au cœur de la gouvernance de l'eau. Cependant, cette reconnaissance survient après une décennie marquée par la réduction de leurs moyens financiers et techniques, ainsi que par un transfert de compétences dans la gestion des inondations et des milieux vers les intercommunalités, sans tenir compte de la logique hydrographique. Cet article met en lumière les risques inhérents à un affaiblissement des fondements actuels de cette solidarité dans la gestion de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, alors que les impacts du changement climatique rendent cette solidarité plus indispensable que jamais.



To address the degradation of water quality in France, legislators established innovative mechanisms for autonomous water management in 1964, specifically the creation of agencies

and basin committees, organized according to hydrographic basins. Over the subsequent fifty years, French legislation followed by European directives have cultivated a distinctive solidarity in environmental policies, operating across three dimensions : hydrographic, financial, and territorial. This article explores the uniqueness of this solidarity and its development, leveraging the evolution of regulations and analyzing the functioning of agencies and basin committees as their mandates expanded. The recent national acknowledgment of quantitative pressure on water resources, manifested in 2023 through the adoption of 53 measures aimed at resilient and coordinated water management, reaffirms the central role of agencies and basin committees in water governance. However, this recognition follows a decade characterized by diminishing financial and technical resources, alongside a delegation of flood and environmental management responsibilities to intercommunalities, often without regard for hydrographic considerations. This article highlights the inherent risks of undermining the current pillars of solidarity in water resource management and aquatic ecosystems, particularly as the impacts of climate change heighten the necessity of this solidarity.

Para afrontar el deterioro de la calidad del agua en Francia, el legislador propició en 1964 herramientas innovadoras para la gestión autónoma del agua como agencias y comités de cuenca, las anteriores delimitadas según cuencas hidrográficas. Durante los cincuenta años que prosiguieron, las leyes francesas y posteriormente las directivas europeas favorecieron una solidaridad única en materia de políticas ambientales, operando a un triple nivel : hidrográfico, financiero y territorial. Este artículo presenta la originalidad de tal enfoque solidario encuadrado en comprender la evolución de la normativa y un análisis del funcionamiento de las agencias y comités de cuenca al ampliarse sus competencias. El reciente reconocimiento nacional de la presión cuantitativa sobre el recurso hídrico materializó en 2023 la adopción de 53 medidas destinadas a una gestión resiliente y concertada del agua, reorientando las agencias y comités de cuenca hacia una gobernanza centrada en el agua. Sin embargo, este reconocimiento llega después de una década marcada tanto por la reducción de recursos financieros y técnicos como por una transferencia de competencias en la gestión de inundaciones y del medio hacia la escala intercomunal sin considerar la lógica hidrográfica. Este artículo visibiliza y destaca los riesgos inherentes a un debilitamiento de las bases actuales de esta solidaridad en la gestión de los recursos hídricos y los ecosistemas acuáticos, en un contexto que los impactos del cambio climático hacen que esta solidaridad sea más necesaria que nunca.

Entrées d'index

Mots-clés : politiques environnementales, bassin-versant, France, gestion de l'eau, gouvernance territoriale

Keywords : environmental policies, watershed, France, water management, territorial governance

Palabras claves : políticas ambientales, cuenca hidrográfica, Francia, gestión del agua, gobernanza territorial

Texte intégral

Introduction

1 Depuis ces dernières années, l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau en France est confronté à une tension quantitative inédite sur la ressource en eau, là où cette gestion était principalement orientée vers la restauration d'une qualité de l'eau et des milieux depuis la loi sur l'eau de 1964. Présentant 53 mesures pour une gestion résiliente et concertée de l'eau, le président Emmanuel Macron a rappelé dans son discours du 30 mars 2023 que la gestion de l'eau est une compétence largement décentralisée, qui s'appuie sur les agences de l'eau et leurs comités de bassin.

2 En effet, vingt ans avant les lois Defferre de décentralisation, la loi sur l'eau de 1964, dans la perspective d'une gestion en commun de la ressource, crée des agences de l'eau pour chaque bassin hydrographique des fleuves français, établissement public encadrant des comités réunissant des représentants de toutes les catégories d'utilisateurs du bassin. Ces comités doivent établir un bilan de la pollution de l'eau et



décider des mesures à prendre, permises par une redevance financière acquittée par tous les usagers, instaurant une solidarité financière implicite entre les usagers. Il n'existait rien d'équivalent en France, hormis ce qui avait été prévu dans le préambule de la constitution de 1946, en lien avec les catastrophes nationales : "*La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales*". Ce type de solidarité était quasiment inexistant ailleurs, sauf deux expériences, en Espagne et dans la Ruhr en Allemagne, avec des syndicats coopératifs de bassin, qui inspirent la création des agences de l'eau françaises (Barraqué, Laineau, 2017).

3 Par la suite, la loi sur l'eau de 1992 a renforcé la solidarité hydrographique avec la création par bassin versant d'un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et, par sous bassin d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) porté par une Commission Locale de l'Eau (CLE). Enfin la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006, dite LEMA, est la reconnaissance juridique explicite de cette solidarité dans les politiques de l'eau.

4 Or, la solidarité dans les politiques de l'eau est un principe qui, finalement, a été peu étudié dans son fondement et son application alors qu'elle est désormais centrale en France et en Europe, avec la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) du 23 octobre 2000, et que la gestion par bassin versant est promue au niveau international. Le premier objectif de cet article est ainsi de caractériser dans une première partie cette solidarité et ses modes de fonctionnement, et ce qui constitue la singularité française.

5 Le contenu de la solidarité s'est enrichi dans le temps, au fur et à mesure que le système des agences se met en place. Dans une deuxième partie, nous analysons l'élargissement de leurs domaines d'intervention avec la lutte contre les pollutions d'origine agricole, et l'application de la solidarité aux inondations et à la sécheresse, avec la création de nouveaux acteurs, comme les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) et de nouveaux outils, le Programme d'Action pour la Prévention des Inondations (PAPI) et le Programme Territorial de Gestion de l'Eau (PTGE). Comment se décline alors le principe de solidarité, et avec quels effets ?

6 Le travail s'appuie sur l'analyse des principaux textes réglementaires en lien avec le principe de solidarité dans la gestion de l'eau et son organisation territoriale, soit les lois françaises sur l'eau (1964, 1992, 2006), et celles réorganisant les services d'eau et d'assainissement communaux (1954, 2014), ainsi que sur les directives européennes en lien avec cette gestion de l'eau (Directive Eaux Résiduaires Urbaines - DERU, Directive nitrate, DCE, Directive inondation).

7 La mise en œuvre de cette solidarité a permis d'équiper l'ensemble des communes françaises pour l'alimentation en eau potable, puis leur assainissement. Cependant, en dépit des progrès réalisés, les critiques faites aux agences de l'eau n'ont jamais cessé. La Cour des comptes, tout en soulignant le travail et les résultats obtenus, a insisté sur leurs insuffisances, au regard des attentes des réglementations européennes (2010).

8 Parallèlement, dans un souci d'impliquer davantage les collectivités dans la prise en charge des inondations et la préservation des milieux aquatiques, de nouvelles compétences dans la gestion de l'eau et des milieux ont été transférées en 2014 aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP), sur un périmètre administratif, avec le risque d'individualiser cette gestion hors d'une solidarité hydrographique amont-aval, ou encore urbaine-rurale. Le principe de solidarité au cœur de la politique de l'eau telle qu'elle s'est progressivement construite depuis 1964 risque-t-il d'être mis en cause par ces changements politiques ? Cette dernière partie s'appuie sur les textes réglementaires et les documents internes aux agences (commission des finances, commission des aides).



La solidarité mise en place par la loi

sur l'eau de 1964 et sa singularité

- 9 Si la notion de solidarité est consubstantielle des systèmes de protection sociale en France, son application dans les politiques de l'eau en diffère totalement, de par le triptyque qui la structure : financier entre les usagers d'un même bassin, hydrographique entre les usages, et territorial entre les collectivités du bassin.
- 10 Absolument novatrice, elle s'accompagne à partir de la loi sur l'eau de 1964 d'une organisation inédite avec la création des agences de l'eau et leurs comités de bassin et d'une territorialisation originale sur des bassins versants.

Une solidarité d'obligation et de responsabilité mutuelle

- 11 La solidarité traitée dans cet article ne concerne pas le droit à l'eau car il s'agit de deux approches très différentes. La résolution 64/292, adoptée par Assemblée générale de l'ONU le 28 juillet 2010, *"reconnait que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit humain, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme"*. Il s'agit d'un droit qui s'exerce a priori, et qui ne négocie pas, alors que le Code Civil énonce dans son Art. 1310 : *"La solidarité est légale ou conventionnelle ; elle ne se présume pas"*, ce qui suppose une décision et un engagement réciproque des participants.
- 12 En 1954, le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) était créé afin d'aider les communes rurales pour leurs travaux d'alimentation et d'adduction en eau potable. La solidarité est alors nationale et s'appuie sur une assiette communale. Le fonds est financé par une redevance sur les consommations des usagers dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution d'eau potable. Puis, l'objet de ce fonds évolue pour subventionner aussi les travaux d'assainissement dans les communes rurales.
- 13 La loi sur l'eau de 1964, quant à elle, met en place une solidarité à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique, et crée une administration autonome – les agences de l'eau – et des collectifs d'usagers – les comités de bassin –, aspect le plus novateur de la loi dans un État alors très centralisé. Ils assurent une gestion de l'eau et des milieux aquatiques selon un principe de solidarité assis sur une mutualisation des ressources financières fournies par les usagers du bassin, et qui leur sont redistribuées pour lutter contre les pollutions, afin d'améliorer la qualité de la ressource en eau et des milieux aquatiques. La première spécificité de la solidarité repose ainsi sur un territoire nouveau, le bassin hydrographique, aux limites non plus administratives mais géographiques dans une logique fonctionnelle des usages de l'eau, et la volonté croissante d'une gestion équilibrée de la ressource (Larrue, 2002).
- 14 Il faut alors comprendre la solidarité entre usagers non pas comme une garantie de droits individuels, mais comme *"une obligation et une responsabilité mutuelle"* (Blais, 2008, p. 21). Au sein du comité de bassin sont réunis des représentants des catégories d'usagers concernées dans le bassin versant (tableau 1). Ses membres sont choisis par leurs mandants. N'étant pas élus par l'ensemble des habitants et usagers du bassin, le comité de bassin s'apparente davantage à un Sénat qu'à un parlement de l'eau, et ses décisions sont soumises à l'approbation du préfet coordonnateur de bassin (qui est le préfet de la région où le comité de bassin a son siège).
- 15 Dans leur article, A. Keessen *et al.* (2016) introduisent une distinction entre solidarité obligatoire et volontaire. Là où le FNDAE relève clairement d'une solidarité obligatoire, la solidarité introduite par la loi de 1964 peut relever à la fois d'une solidarité obligatoire et volontaire.



Elle est obligatoire car elle est imposée par la loi de 1964 entre usagers d'un bassin, puis à partir de 2006 par LEMA entre les territoires urbains et ruraux d'un même

bassin et entre les bassins. Dans un État alors centralisé, en 1964, la nouvelle organisation est pensée pour s'appliquer sur la totalité du territoire national avec la création de 6 agences métropolitaines : 5 sur les grands fleuves : Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, et Seine-Normandie, une sixième regroupant des petits fleuves côtiers en Artois-Picardie. En Outre-mer, la loi sur l'eau de 1992 crée les comités de bassins rattachés aux conseils généraux avant que les offices de l'eau, équivalents des agences métropolitaines mais eux rattachés aux départements, soient créés par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer¹.

17 La solidarité est aussi volontaire parce que la loi, tout en imposant la contractualisation, laisse aux usagers de chaque bassin le choix du contenu du contrat, en fonction des problématiques locales. Elle repose sur la confiance entre usagers que cette nouvelle forme de gestion suppose, gagnée progressivement par les agences qui ont fait un vrai travail de démarchage pour convaincre de la nécessité de se doter d'un bilan et d'un projet commun pour les rivières (Carré, 2015). Il a fallu d'abord convaincre les industriels et les élus de l'importance de la pollution produite par leurs rejets et de leur responsabilité dans le financement de la dépollution. La pollution agricole était alors absente des bilans et des débats.

18 Cette notion de débat et de délibération, autour des valeurs données collectivement à la ressource en eau, est pour M.C. Blais constitutive de la solidarité, car, dit-elle, "*le principe de solidarité impose de définir précisément les cadres de son territoire d'application. Car s'il est indissociable d'un idéal de justice, il ne peut pas, à lui seul, en donner les déclinaisons empiriques ou techniques*" (Blais, 2008, p. 22).

19 La redéfinition des principes de justice sur laquelle la gestion de l'eau s'appuie est donnée par la loi sur l'eau de 1992 qui inscrit l'eau comme patrimoine commun de la nation et met la préservation des milieux aquatiques comme préalable à la satisfaction des usages. La responsabilité et la dépendance réciproque entre usagers et leurs territoires s'élargit aux milieux aquatiques, la faune et la flore qui les habitent. Précédée de la loi pêche du 29 juin 1984, elle montre le passage d'une conception utilitariste et segmentée de la qualité de l'eau et des cours d'eau à une vision universelle et écologique (Farinetti, 2015).

20 Avec la solidarité en direction des territoires ruraux, la LEMA crée l'Office National pour l'Eau et les Milieux Aquatiques (ONEMA), qui est l'outil de la solidarité inter bassins particulièrement avec la Corse. Il précise les nouvelles solidarités environnementales en introduisant la notion de débit minimal, ou débit biologique réservé, visant à protéger les milieux naturels, établissant une véritable interdépendance entre les usages humains et le bon fonctionnement des milieux.

21 Cependant, cette solidarité déclarée peut difficilement s'exprimer à travers des valeurs morales, ou l'expression d'une relation différente des humains avec leurs cours d'eau. La recherche de l'amélioration de la qualité se fait désormais à travers des valeurs chiffrées fixées par des seuils à atteindre, issues des nouvelles grilles de qualité de 1992 et 2005 (Bouleau *et al.*, 2017). Pour A. Farinetti, si "*cette technicisation du droit pénal de l'eau contribue au respect du principe de sécurité juridique, en revanche elle obscurcit le message symbolique de défense*" de l'environnement, de même que "*la consécration de valeurs sociales essentielles qu'il adresse aux justiciables*" (Farinetti, 2017).

Une solidarité de fait et d'action au service d'abord de la lutte contre les pollutions industrielles et domestiques



Dès leur origine, les agences ont été conçues comme des établissements publics administratifs de l'État, autonomes pour leur gestion dans un cadre de subsidiarité

financière et territoriale (Barraqué, Laigneau, 2017, p. 116-117). Les comités de bassin ont la capacité de décider de leur budget, d'une redevance et de son utilisation, dans le cadre d'une politique nationale.

23 À la spécificité territoriale de la solidarité s'ajoute ainsi une spécificité financière, au service de la lutte contre la pollution de la ressource et des milieux, véritable motif de la création des agences. Cette lutte prend alors une forme nouvelle² visant à faire prendre en charge par les différents usagers, selon leur type et le degré de pollution, le coût de la prévention, en plus de la lutte contre la pollution elle-même. Un nouveau principe apparaît, celui du pollueur-payeur (PPP), adopté par l'OCDE dès 1972. Ce principe signifie que le pollueur doit supporter *"le coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution"*, mesures qui sont *"arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable"* (OCDE, 1992).

24 On peut considérer qu'il s'agit d'une solidarité de fait. Tous les usagers sont payeurs pour leur propre pollution, en application du PPP. Le décret du 14 septembre 1966 relatif aux agences précise dans son article 17 que *"le montant des redevances est fixé en fonction des dépenses de toute nature devant incomber à l'agence dans le cadre d'un programme pluriannuel"* et dans son article 18 : *"Des redevances peuvent être réclamées aux personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile"*. Le décret 67-945 du 24 octobre 1967 instaurant dans les communes un service d'assainissement payé directement par les usagers et ne relevant plus de l'impôt, la redevance pour les agences est ajoutée à la facture d'eau à partir de 1974 (Barraqué, 2010).

25 Pour autant, il ne s'agit pas d'une taxe incitative. En effet, les services des agences dans les années 1970 n'ont aucun moyen de mesurer la pollution émise et d'établir ainsi une redevance agissant comme un signal vers le pollueur pour qu'il agisse sur sa pollution. Le calcul de la redevance est fondé sur une pollution journalière estimée forfaitairement, par type d'usager.

26 On peut considérer qu'il s'agit également d'une solidarité d'action car ce sont les représentants des usagers qui décident du montant et de l'utilisation de l'argent récolté. Le budget est mutualisé et utilisé selon les orientations du comité de bassin. Avec la loi sur l'eau de 1992, ces orientations sont fixées dans le SDAGE, document non prescriptif mais opposable aux organismes publics, qu'accompagne un programme d'actions. Le montant des redevances est calculé pour couvrir les actions décidées, sans toutefois couvrir la totalité des besoins connus (Petit, 2015).

Une spécificité du modèle français dans la gestion de l'eau

27 L'originalité française réside dans le fait que cette solidarité des politiques de l'eau ne se retrouve dans aucun autre pays, dans ses principes et surtout son application.

28 On retrouve aujourd'hui une gestion par bassin versant dans la plupart des pays du monde (ONU, 2018). Promue lors du Sommet mondial pour le développement durable en 1992 à Rio de Janeiro, cette gestion s'est imposée en particulier pour la gestion des fleuves et des bassins hydrographiques transfrontaliers (Kauffer *et al.*, 2017).

29 L'examen de quelques cas européens ou transatlantiques permet d'éclairer ce qui fait la spécificité française. L'Espagne a été un des premiers pays à gérer l'eau par bassin versant avec la création en 1926 de *"confédérations hydrographiques"* dans un but de gestion quantitative de la ressource (Clarimont, 2004). Aujourd'hui, alors que le plan hydraulique national de 2001 prévoit le transfert de centaines de millions de m³ d'eau de l'Èbre et du Tage vers les provinces du sud, on peut se demander s'il l'on peut encore parler d'une gestion par bassin versant (Font, 2010).

Pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, c'est la DCE qui impose en 2000



une gestion par grand bassin hydrographique. Pour autant, *"la directive emprunte à plusieurs modèles. La gestion par bassin existe dans les pays à tradition centralisée (comme la France et l'Espagne) mais n'a jamais été mise en place dans les pays nordiques à tradition de subsidiarité comme l'Allemagne"* (Bouleau, 2008).

31 En Allemagne, en dépit de la DCE, la gestion de l'eau reste du ressort des Landers, des districts et des municipalités et non d'organismes de bassin. L'Allemagne vient de se doter en 2023 d'une Stratégie nationale de l'eau qui ne modifie en rien l'absence de gestion par bassin versant (Federal Ministry, 2023) en dehors des commissions internationales de bassins, déjà anciennes (Schulte-Wülwer-Leidig, 2016).

32 La politique de l'eau aux Pays-Bas est principalement axée sur la lutte contre les inondations (Van Eerd *et al.*, 2017). Les 12 provinces ont la charge de la création et de la gestion d'agences locales de l'eau, mais sans obligation de les créer. La seule institution se rapprochant des agences de l'eau française serait les 21 waterschappen, mais leur action porte sur la gestion des inondations, la production d'eau potable et le transport des eaux usées (Keessen, 2016). Leur territoire n'est pas celui d'un bassin ou sous-bassin versant. De plus, l'existence d'une banque particulière, la Nederlands Waterschapsbank, transfère la solidarité financière de bassin à une solidarité nationale (OCDE, 2014).

33 Hors d'Europe, au Québec, les 33 organismes de bassins versants créés depuis 2002 sont d'une autre conception, plus proches des syndicats de rivières français que des agences de l'eau (Baril, 2006 ; Millot, Lepage, 2010). Les actions sont financées par des subventions publiques ou privées sans qu'il n'y ait de redevance imposée aux usagers du bassin versant. *"En choisissant dès le départ de ne pas soumettre les usagers à des redevances, le gouvernement québécois s'est trouvé dans l'embarras pour financer cette politique dont il est le principal bailleur de fonds. Il s'est ainsi privé d'un instrument incitatif qui passe pour être la clé de voûte de la gestion intégrée de l'eau"* (Brun, Lasserre, 2010).

34 Quant au Brésil, ainsi que l'avait fait remarquer le rapporteur de la loi sur l'eau de 1997 organisant la gestion de l'eau par bassins versants, il est certainement le pays dont la politique est la plus proche de la France. Cependant, en 2018, si 200 comités de bassin ont été créés, tous ne sont pas encore reliés à une agence de l'eau (Laigneau *et al.*, 2018).

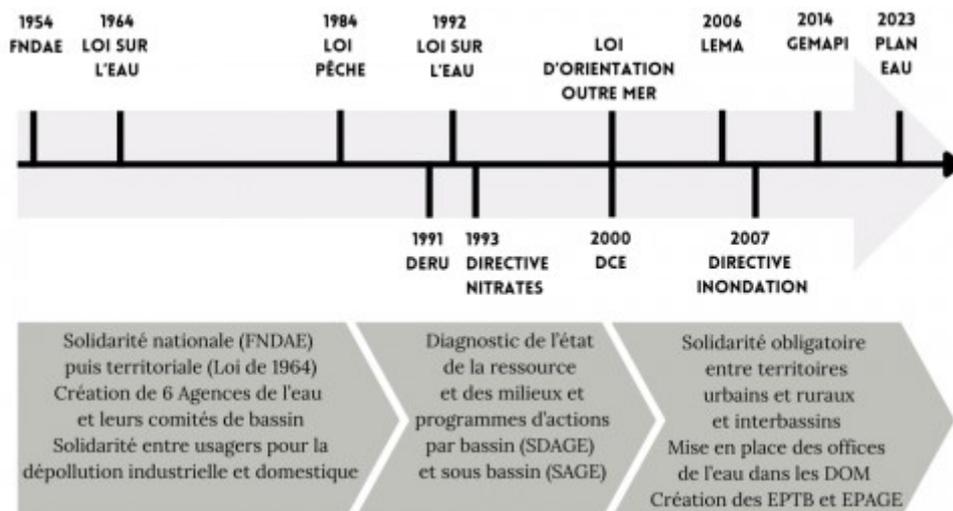
35 La loi française de 1964 en instaurant la gestion par bassin hydrographique l'avait accompagnée des moyens de son application : les agences de l'eau et les comités de bassin sont décisionnaires au niveau des programmes d'action et des redevances. C'est cette triple spécificité – territoriale, hydrographique et financière – qui fait la particularité française (Rowbottom *et al.*, 2012).

Élargissement et diversification des objectifs de la solidarité et des moyens de sa mise en œuvre

36 Jusqu'au début des années 1990, la solidarité territoriale s'est exercée au sein des comités de bassin pour lutter contre les pollutions, essentiellement industrielles et domestiques. Comme le montre la figure 1, les années 1990 voient un élargissement de leurs objectifs, dont la prise en compte des pollutions d'origine agricole. Elles voient aussi une diversification des objectifs de solidarité dans les politiques de l'eau, face aux inondations et à la sécheresse, et l'arrivée de nouveaux acteurs de la gestion de l'eau, EPTB et EPAGE, et de nouveaux outils de gestion, PAPI et PTGE.



Figure 1 : Les principaux textes réglementaires créant et organisant la solidarité dans la gestion de l'eau en France



Carré, 2023.

- 37 L'objectif est d'étudier comment est compris et appliqué le principe de solidarité et d'interroger les effets des actions prises dans le cadre de cette solidarité : des actions qui ont été principalement curatives, à côté de nouvelles façons d'agir, plus préventives et anticipatrices.

L'élargissement des objectifs des agences avec la prise en compte des pollutions d'origine agricole

- 38 L'attention au problème des pollutions d'origine agricole est plus tardive, la loi de 1964 donnant une priorité à la lutte contre les pollutions industrielles et domestiques, mieux connues et plus facilement taxables, contrairement aux produits phytosanitaires et aux pesticides, moins connus et moins suivis. Les nitrates, eux, étaient en revanche bien connus et suivis dans l'eau depuis la fin du XIXe siècle (Carré *et al.*, 2018). La Directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles est votée en 1991, à la suite de la reconnaissance de la compétence environnementale de l'Union européenne, à partir de 1986. La Directive dite Nitrate est adoptée pour des questions de santé et de protection des milieux face à l'eutrophisation. Des redevances spécifiques étant difficiles à établir sur les émissions d'azote, les flux par exploitation n'étant ni estimables, ni vérifiables (Verchère, 2010), la directive demande aux États membres de créer vis-à-vis du secteur agricole des obligations de moyens (comme des bonnes pratiques pour la protection des zones de captage), et des limitations d'apport d'azote (particulièrement sur l'épandage des effluents d'élevage).
- 39 Pour favoriser la mise en norme des bâtiments d'élevage et réduire leurs effluents, les Programmes de Maitrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) entrent en vigueur en janvier 1994, suite à un accord passé le 8 octobre 1993 entre l'État et la profession agricole, les agences soutenant financièrement les actions. Comme l'explique C. Seres, les agences de l'eau fondent leurs financements sur le principe "non pollueur, non payeur" dans une logique différente du PPP. "Il s'agit dans ce cas, d'aider les pollueurs potentiels à mettre aux normes leurs installations ou à modifier leurs techniques de production, de telle sorte qu'ils réduisent leurs pollutions, et ne soient pas taxés" (Seres, 2003, p. 83). Le Commissariat Général au Plan parle de "pollueur sociétaire" (CGP, 1997, p. 97), estimant que la redevance perçue par les participants comme une cotisation ouvre droit à un juste retour du montant cotisé.

L'efficacité des PMPOA a cependant été largement mise en doute ; la réponse du

ministère de l'aménagement du territoire à la question écrite du Sénateur Hamel est sans appel : *"Une mission d'inspection interministérielle a été mandatée. Les principales conclusions de cette mission, globalement très critiques sur le programme dans son ensemble, sont les suivantes : le dispositif d'aide présente de graves fragilités juridiques, à la fois en droit interne et vis-à-vis de droit communautaire ; les coûts du programme sont insuffisamment maîtrisés ; le montant global des redevances payées aux agences de l'eau par les agriculteurs est anormalement faible au regard des contributions des autres redevables des agences et de la forte participation financière des agences de l'eau au programme ; l'efficacité environnementale du programme est pour le moins incertaine"* (Hamel, 1999). Ce sont encore des parlementaires qui ont porté le jugement le plus sévère sur ce programme : *"la plus grande faiblesse du PMPOA serait moins juridique que politique et économique, dans le sens où ce programme exprime une nouvelle fois l'extraordinaire difficulté des pouvoirs publics à obtenir une modification sensible des pratiques agricoles"* (Miquel, 2003).

41 À l'attention aux nitrates s'ajoute celle aux pesticides, au fur et à mesure des moyens analytiques de détection dans l'eau et d'estimation des effets sur la santé et les milieux. La LEMA met en place une redevance pour pollution diffuse, à la charge des agriculteurs, et perçue par les agences à partir de 2008. Dans ce cadre, les livraisons à l'utilisateur final de produits phytosanitaires sont soumises à la redevance pour pollutions diffuses, perçue par les agences. La LEMA permet l'élaboration de plans d'actions préfectoraux sous forme de mesures contre les pollutions diffuses, bénéficiant d'aides et pouvant devenir obligatoires dans les secteurs sensibles (captages, zones d'érosion, zones humides d'intérêt).

42 Il faut cependant se rendre à l'évidence, en dépit de tous ces outils, la pollution diffuse reste encore à un niveau trop élevé, la fermeture des captages d'eau potable en étant un témoin incontestable. Selon Eaufrance, 7 716 captages d'eau destinée à la consommation humaine ont été abandonnés entre 1994 et 2013, dont plus de 2700 entre 2009 et 2013³. La Cour des comptes européenne, dans un rapport de 2021, recommande *"d'évaluer les possibilités d'intégrer davantage le principe du pollueur-payeur dans la législation environnementale [...] en particulier en ce qui concerne [...] la lutte contre la pollution diffuse de l'eau, quelle qu'en soit la source, y compris l'agriculture [...] d'ici à fin 2024"*. Dans sa réponse en 2021, la Commission européenne considère *"que les ménages supportent la majeure partie du coût de l'épuration de l'eau (en lien avec la contamination provenant d'autres activités, notamment l'agriculture), alors que le secteur agricole utilise une grande quantité d'eau qui n'est pas traitée"*.

43 Cette question n'est toujours pas véritablement réglée puisque les organisations agricoles remettent encore en cause la plupart des articles des SDAGE les concernant, en dépit des votes très majoritaires des membres du comité de bassin.

Une diversification des objectifs et des moyens avec la gestion des inondations

44 La loi du 16 décembre 1964 prévoyait dans les missions des agences la possibilité d'intervenir dans les actions de prévention des inondations. Or, considérant que les dispositions de la loi de 1964 s'organisent autour du principe *"pollueur-payeur-bénéficiaire"*, dans un avis rendu le 13 novembre 1984 le Conseil d'État a estimé que les agences étaient *"tenues de respecter la corrélation entre l'objet des actions et travaux qu'elles ont pour mission de faciliter et les diverses redevances susceptibles d'être créés à cet effet"* et que, par suite, elles *"ne peuvent légalement participer à la lutte contre les inondations que dans la mesure où elles disposent de ressources procurées par des redevances ayant une assiette en relation avec cet objet"*.



- 45 Toutefois, le fait qu'il n'y ait pas de véritable politique de prévention n'empêchait pas la solidarité dans la réparation des conséquences des inondations. La Loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles crée une surtaxe sur le montant des assurances qui sert à indemniser les victimes (Surtaxe Cat-Nat). Celle du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement crée un Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit Fonds Barnier, prélevé sur la surtaxe Cat-Nat.
- 46 Le principe de solidarité se trouve renforcé par la Directive du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, la première directive à employer explicitement le terme de solidarité, déclarant dans le point 15 de ses considérants que *"le principe de solidarité revêt une grande importance dans le cadre de la gestion des risques d'inondation"*. Elle invite les États européens à pratiquer la solidarité dans trois domaines : financier (avec la création d'un fonds européen), amont/aval sur un même cours d'eau et international, pour les masses d'eau transfrontalières.
- 47 Deux nouveaux acteurs apparaissent à la fin des années 1990 pour gérer les inondations : à l'échelle des bassins, l'Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB)⁴ et, à celle des sous bassins, l'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (EPAGE)⁵. Ces acteurs peuvent être considérés comme les opérateurs prévus par la loi sur l'eau de 1964, à côté des agences et des comités de bassin, et qui n'avaient finalement pas vu le jour.
- 48 Sous forme de syndicats mixtes, ils réunissent les structures gestionnaires compétentes de cours d'eau ou de l'assainissement, et les associations syndicales de propriétaires riverains des cours d'eau. Financés par les agences de l'eau, comme par d'autres structures publiques (département, Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre – EPCI-FP), ils apportent une expertise technique, administrative et juridique, et peuvent agir comme maître d'ouvrage, dans l'optique d'une gestion cohérente et solidaire des politiques de l'eau.
- 49 Lancés en octobre 2002, les Programmes d'Action pour Prévenir les Inondations (PAPI) visent à financer des actions dans le cadre d'une gestion intégrée des risques d'inondation afin d'en réduire les conséquences dommageables sur les territoires, les habitations, les biens et les activités. Portés par les collectivités territoriales, ils permettent d'assurer un partenariat étroit entre ces collectivités et l'État en matière de prévention des inondations. Leur labellisation leur ouvre l'accès au Fonds Barnier. Depuis le 1er janvier 2022, afin de prendre les décisions au plus près des territoires, cette labellisation n'est plus faite au niveau national mais au niveau de chaque bassin versant, par le préfet coordonnateur de bassin, après l'avis préalable d'une instance de bassin.
- 50 La mise en œuvre du dispositif PAPI depuis 2002 a ainsi permis de couvrir 40 % des communes métropolitaines qui concentrent plus de 55 % des habitants exposés aux inondations terrestres, et plus de 70 % des habitants exposés aux submersions marines (Guillier, 2015). Fin juin 2023, selon les chiffres du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 243 projets (Programmes d'Évaluation Préliminaire et PAPI) ont été validés ou labellisés⁶. Ils représentent un montant total d'actions de 2,9 Md € dont 1,2 Md € d'aide financière de l'État, notamment du FPRNM, majoritairement sous la forme de mesures structurelles de protection contre les inondations, par rapport aux autres actions possibles, dont l'information et la culture du risque. Toutefois, ces dernières années voient les mesures de prévention (axe 6) prendre le pas sur les mesures de protection (axe 7).

Une diversification des outils de la solidarité autour de la gestion des sécheresses



51 La solidarité ici est pensée pour protéger les usages humains et économiques, le manque d'eau dans les cours d'eau, les sols et les nappes touchant particulièrement les activités agricoles. Pour autant, la sécheresse n'est pas considérée comme un risque naturel relevant de la solidarité nationale, et ne bénéficie ni de la surtaxe Cat-Nat instituée par la loi de 1982, ni du Fonds Barnier de 1995 (comme indiqué dans l'Arrêté du 21 juillet 2023 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle).

52 À côté des instruments pour gérer la crise immédiate lors d'une sécheresse, comme la restriction des usages décidés par des comités dits aujourd'hui comités ressource et les arrêtés dits "sécheresse" pris par les préfets (Barbier *et al.*, 2007), une approche préventive est imposée avec l'instauration en 1994 des zones de répartition des eaux (ZRE) pour *"permettre une meilleure maîtrise de la demande en eau"* (Article 1 du décret du 29 avril 1994). L'article R211-71 du code de l'environnement définit la ZRE sur le partage de la ressource, en cas de tension sur la ressource : *"Les seuils d'autorisation et de déclarations des prélèvements dans les eaux superficielles comme dans les eaux souterraines sont abaissés. Les prélèvements d'eau supérieurs à 8m³/h sont soumis à autorisation et tous les autres sont soumis à déclaration"*.

53 Une nouvelle organisation territoriale est mise en place en 2019 pour anticiper la venue d'une sécheresse dans les zones en tension, avec la création des Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE)⁷, un outil d'actions à court terme (là où les SAGE sont des documents de planification). La solidarité fonctionne grâce à un comité de suivi, organisé par collègues représentant la diversité des usagers. Les actions peuvent être financées par une pluralité d'acteurs publics, comme les agences, les conseils régionaux, ou l'Union européenne. La solidarité s'appuie sur des outils d'accompagnement et des leviers à mobiliser dans le programme d'actions. *"L'élaboration d'un état des lieux partagé dans la transparence [...] doit permettre une approche globale de la ressource en eau. [...] Le projet de territoire doit véritablement aborder tous les leviers de la politique de l'eau en impliquant bien tous les acteurs. [...] La répartition financière entre les différentes composantes du projet de territoire doit traduire ce souci d'une approche équilibrée"* (Bitch *et al.*, 2018).

54 Aujourd'hui, les usagers sont confrontés à une tension croissante sur la ressource, sa pollution entraînant la fermeture de captages et la diminution des volumes prélevables. Sur un territoire donné, l'approche actuelle est celle d'une codécision par les usagers des volumes prélevables et de leur répartition entre eux, au sein d'un territoire, qui pour un PTGE n'est plus tout à fait un bassin versant, à la différence d'un SAGE et de sa CLE.

55 Il reste toutefois, comme l'expliquent très bien M.H. Vergote et S. Petit (2016), que le fonctionnement de ces outils repose toujours sur des indicateurs chiffrés difficilement compréhensibles par les non-initiés. Dans les CLE, des représentants des différents corps d'usagers ont une grande difficulté à sortir des droits de prélèvement acquis, ménagent les intérêts sectoriels, en restant dans une logique de croissance des besoins, alors que la ressource en eau diminue. Enfin, comme le rappellent les autrices, les usagers peuvent avoir recours à une ressource extérieure au bassin versant, le découpage du bassin versant s'avérant ici limitant pour penser des solutions.

Les fragilités et les interrogations sur le devenir de la solidarité dans les politiques de l'eau



Le fonctionnement des agences fait de la gestion de l'eau une construction sociale, autour des choix d'actions et de financement au sein des comités de bassin, avec leur

négociation entre les collègues d'usagers. La mise en œuvre de cette mutualisation des moyens financiers a permis d'équiper la majorité des communes françaises pour leur assainissement puis la préservation des milieux. Les résultats sont tangibles comme l'atteste le 11^{ème} programme 2019-2024 de l'agence de l'eau Seine-Normandie, à travers trois domaines particulièrement représentatifs : la dépollution des villes (180 stations construites en 2020) ; la restauration de la continuité des cours d'eau (en 2021, 174 rendus franchissables) ; l'élimination de substances prioritaires et dangereuses (3442 kg fin 2021). Cependant, les associations de consommateurs dénoncent un usager domestique qui paie pour les autres pollueurs et les associations environnementales une priorisation économique de l'usage de l'eau (Morandi *et al.*, 2016).

57 Ces critiques nécessitent de faire un bilan de la solidarité, tout d'abord entre usagers, puis entre les territoires.

58 La Cour des comptes, pour sa part, insiste sur l'insuffisance des résultats des agences, au regard des directives européennes, en dépit des efforts fournis (2010). Nous devons alors examiner les faiblesses et les limites des agences, en considérant ce qui relève de leur constitution, de leurs difficultés de fonctionnement, et les raisons de ces difficultés.

59 À cela s'ajoute la modification législative de 2014, qui donne la compétence obligatoire et exclusive de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GeMAPI) aux EPCI-FP, dans le but de réunir dans une même structure la gestion des milieux aquatiques et l'aménagement du territoire. Cette compétence revient sur la logique de gestion hydrographique, avec le risque de rescinder les bassins versants dans des découpages administratifs et une perte de solidarité entre les territoires.

Une solidarité territoriale entre communes urbaines et rurales qui semble avoir bien fonctionné jusqu'à présent

60 La solidarité financière entre les communes urbaines et rurales, permise à partir de 1954 par le FNDAE, restait cependant sans connotation géographique réelle puisque les fonds récoltés au niveau national étaient distribués aux départements qui se chargeaient de les répartir entre les communes rurales. C'est la LEMA qui organise la solidarité entre territoires urbains et ruraux par bassins, financée sur les redevances des agences, en fixant un plancher à cette aide qui ne peut être inférieure à 1 milliard d'euros entre 2007 et 2012 (Art. 83-II).

61 En 2022, une étude de l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) établit un bilan de la solidarité financière à travers les aides perçues par les communes, essentiellement sous forme de travaux, d'assistance technique et d'aide à l'animation de la gestion de l'eau. Globalement, le montant de la redistribution annuelle entre les communes est l'équivalent de près de 20 % du montant de leurs redevances sur 2013-2016. *"Les soldes bénéficiaires les plus élevés par habitant se trouvent parmi les plus petites communes (moins de 1000 habitants). [...] 56 % des communes du bassin ont été bénéficiaires [...] au cours de la période 2013-2016, 40 % des habitants du bassin habitent dans ces communes"*. À l'inverse, les grandes villes (appartenant à une unité urbaine de plus de 100 000 habitants) sont davantage contributrices que bénéficiaires : *"61 % de ces grandes villes sont contributrices et leur solde financier global est négatif. [...] Les 10 communes contributrices les plus importantes du bassin apportent à elles seules au "pot commun" 60 M€ en 2017, soit la moitié du montant financier total redistribué entre toutes les communes ; la commune de Paris y contribuant à elle seule pour près de 50 M€"* (AESN, 2022).

À l'inverse, une solidarité obligatoire des territoires ruraux au bénéfice de zones



urbaines pour la prévention des inondations existe depuis le XIXe siècle, avec la loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, puis au XXe siècle avec la construction de barrages destinés au soutien d'étiage en amont des villes, comme les quatre barrages réservoirs de Seine à l'amont de l'agglomération parisienne (Villon, 1997). Avec la mise en place du concept de sur-inondation, dans le cadre de PAPIs négociés avec la profession agricole, et le paiement d'exploitants agricoles des territoires en amont pour service rendu, un nouveau pas est franchi vers une solidarité assumée de part et d'autre (METT, 2016).

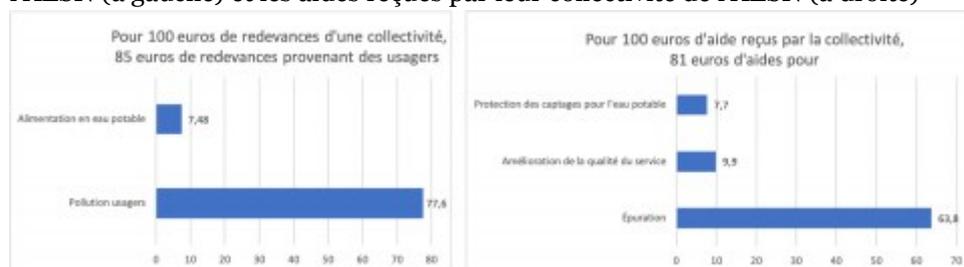
Le questionnement de l'effectivité de la solidarité entre les usagers

63 La contestation du système des agences de l'eau tient pour partie depuis leur création à la contribution financière respective des différents groupes d'usagers et leur représentation au sein des comités de bassin.

64 Les associations de consommateur fondent leur critique sur la relation entre la pollution émise et les redevances payées, ce qui, comme nous l'avons montré au début de cet article, n'est pas la logique du PPP exercée dans les agences.

65 L'examen en Seine-Normandie montre qu'en 2021, sur 100 euros reçus par l'agence et 100 euros d'aides qu'elle verse, le bilan est à peu près équilibré entre l'argent versé par les usagers dans leur facture d'eau (85 euros) et l'argent reçu par les collectivités de l'agence en retour (81 euros) pour le bon fonctionnement de leur service d'eau et d'assainissement.

66 Figure 2 : Le relatif équilibre en 2021 entre les redevances versées par les usagers à l'AESN (à gauche) et les aides reçues par leur collectivité de l'AESN (à droite)



Carré, 2023. Sources : données AESN, 2021, *Note d'information de l'agence de l'eau 2022*, Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement.

67 Fondamentalement, l'examen des comptes fait apparaître que le problème n'est pas au niveau des aides perçues et reçues, mais de ce que coûtent les pollutions liées à certaines pratiques agricoles à ceux qui sont obligés d'en payer le coût : la véritable anomalie n'est pas le pollueur-payeur mais le pollué-payeur.

68 Pour les ménages, il faut ainsi tenir compte du coût subi du fait des pollutions agricoles diffuses. En 2011, le Commissariat général au développement durable publiait une étude sur l'impact des principales pollutions agricoles sur le budget des ménages. Au montant des dépenses additionnelles des services d'eau et d'assainissement (déplacement des captages, augmentation des traitements) impactant leur facture d'eau, s'ajoutent le coût de la substitution de l'eau en bouteille à l'eau du robinet. Au total, le surcoût estimé était de 215 € par an et par personne, soit plus de 1 000 € pour une famille de 5 personnes (Bommelaer, Devaux, 2011).

69 Cette contestation des redevances par les usagers domestiques s'est accompagnée d'une critique de la composition des comités de bassins. La première critique de la gouvernance au sein des comités de bassin a concerné la place respective des différents collègues et en particulier celui des usagers non économiques (associatifs et personnes qualifiées). En 1966, au sein des comités de bassin, les usagers non professionnels sont quasiment non représentés : ainsi en Seine-Normandie, ils sont



seulement 3 sur les 118 membres du comité. Progressivement, leur nombre évolue (tableau 1) mais il faut attendre un décret de 2020 pour arriver à la parité avec les usagers professionnels (37 dont 2 personnes qualifiées), avec un vice-président du monde associatif et un vice-président du monde économique. Cela aide au cours de l'élaboration des SDAGE à mettre en avant les problèmes environnementaux.

Tableau 1 : Évolution de la composition du comité de bassin Seine-Normandie.

	Décret 14/09/1966	Arrêté 22/12/1980	Décret 19/09/1986	Décret 19/05/2017	Décret 17/08/2020
Élus	45	26	38	74	74
Usagers professionnels	40	21	36	48	37
Usagers associatifs	3	3	2	22	35
Personnes qualifiées	2	2	2	2	2
Membres des CESER	7		7		
Services de l'État	21	26	20	37	37
Total	118	78 Titulaires +78 Suppléants	103	185	185

Marcovitch, 2023.

70 Pour autant, ce rééquilibrage ne concerne que les comités de bassin, la composition des CLE restant de 50 % +1 pour les élus (leur garantissant ainsi une majorité), et de deux fois 25 % pour les services de l'État et pour l'ensemble des usagers (économiques et domestiques).

71 Enfin, ce rééquilibrage n'aide pas les agences à gérer des intérêts souvent très contradictoires (Bolognesi, 2023). La Cour des comptes, dans son rapport de 2015, constate que *"l'expérience montre enfin que la gouvernance actuelle ne permet pas toujours de dépasser au niveau des bassins les contradictions laissées pendantes au niveau national entre certaines politiques publiques (politique agricole contre gestion durable de l'eau, préservation des milieux contre le développement de l'hydroélectricité)"*.

72 C'est ainsi qu'en Seine-Normandie, un recours en annulation du SDAGE 2016-2021 a été déposé par les associations professionnelles des carriers et des agriculteurs. Elles ont obtenu son annulation devant le Tribunal administratif de Paris. Le ministre de l'Environnement ayant fait appel de cette décision devant la Cour d'appel administrative, la Cour a cependant confirmé son annulation pour un vice de forme administratif⁸. Plus récemment, en dépit du vote largement majoritaire du Comité de bassin le 23 mars 2022, la profession agricole a déposé à nouveau le 19 septembre 2022 un recours contentieux contre le SDAGE 2022-2027.

La fragilité de la solidarité hydrographique et financière



Depuis leur création en 1964 jusqu'à LEMA, les agences de l'eau ont fait l'objet de critiques, contestations et remises en cause, de la part des principales institutions de

l'État. Aux contestations juridiques de la nature même des redevances votées par les comités de bassin, leurs assiettes et leurs modalités de recouvrement, s'ajoutent d'autres fragilités structurelles, liées à leur statut d'agence publique de l'État et leur autonomie financière.

74 Il est clair que ces organismes nouveaux, préparés à la hâte en 1964, portaient en germe les contradictions qui risquaient de les miner. C'est principalement de l'Art.14 de la loi que naissent la plupart des difficultés des agences au cours des décennies suivantes. En effet, cet article définit une agence comme *"établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin. [...] L'assiette et le taux de ces redevances sont fixés sur avis conforme du Comité de bassin"*.

75 La définition de la nature des redevances fut l'objet de nombreuses analyses et débats entre le caractère d'imposition et celui de redevance pour service rendu, le Conseil d'État *"proposant en 1967 de laisser les redevances dans une catégorie à part, une catégorie sui generis"*, le Conseil constitutionnel indiquant en 1982 qu'il fallait *"requalifier dans une nouvelle loi les redevances en impositions, pour distinguer le budget de fonctionnement des agences de la part aides et travaux"* (Barraqué, Laigneau, 2017).

76 L'avis d'inconstitutionnalité des redevances et de la trésorerie des agences alla jusqu'à la demande de la dissolution des agences en 1973 par la Cour des comptes. C'est M. Rocard qui fut missionné, mais son travail, sur un bilan de la lutte obtenue contre la pollution des cours d'eau, aboutit non pas à recommander de les dissoudre mais, au contraire, de les renforcer, et il est devenu un de leurs plus chaleureux partisans (Rocard, 2010).

77 À ces difficultés institutionnelles s'ajoutent les fragilités dues au statut d'agence publique. Le Conseil d'État, dans un rapport en 2012, donne une définition et propose une vision des agences : *"L'agence n'est ni indépendante ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration et des services déconcentrés [...] le pouvoir exécutif peut nommer et révoquer son dirigeant, contrôler sa gestion et lui donner des orientations de sorte que l'agence concourt bien à la mise en œuvre de la politique de la nation de l'article 20 de la Constitution"*.

78 Là où les membres des comités de bassin estimaient les actions à prendre et fixaient les redevances entre usagers pour les effectuer, le système des agences est passé à un fonctionnement où l'État leur fixe les mesures à prendre sur leurs fonds⁹, les montants à verser aux autres organismes, ainsi que la part à reverser au budget général en cas de dépassement d'un montant qu'il a lui-même défini.

79 Aujourd'hui, leur budget est préparé conjointement par les services de l'agence et les ministères de tutelle et votés par le parlement.

80 Placées sous la double tutelle du ministère en charge de l'écologie et du ministère en charge des finances, le contrôle de la gestion et des orientations se traduit par un prélèvement sur leurs budgets, ce qui aboutit à une perte de décision des usagers de l'eau de l'utilisation de leurs redevances, quel que soit le bien-fondé de leur utilisation.

81 La ponction financière peut être effectuée par le ministère des finances pour pallier les insuffisances de l'État. La Cour des comptes, dans son rapport annuel de 2010, constate le retour plus prégnant de la tutelle de l'État qui, selon elle, *"ne va pas sans excès, maladroites et contradictions. Il n'échappe pas à la tentation de capter une partie des ressources des agences pour compenser la faiblesse des siennes, c'est ainsi qu'en 2004, 210 M€ ont été prélevés sur la trésorerie de quatre agences"* (p.633).

82 D'autres ponctions financières sont conçues pour abonder des Établissements publics de l'État, en lien avec la protection de l'environnement et financer des nouvelles structures (ONEMA devenu OFB) et d'autres politiques que celles de l'eau. C'est le cas de l'ADEME. En 1998, Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement conçoit la Taxe générale sur les activités polluantes, et évoque de regrouper avec les taxes perçues par l'ADEME les redevances des



agences de l'eau, versées directement au budget de l'État. Roselyne Bachelot, devenue ministre de l'Écologie et du développement durable, fait appel aux agences de l'eau, en octobre 2003, pour qu'un fonds de concours de 210 M€ soit prélevé sur leur budget pour abonder celui de l'ADEME.

83 En 2006, la LEMA crée l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), établissement public de l'État dont les ressources sont composées des contributions des agences. Cette création pourrait s'analyser comme l'externalisation d'une partie de la Direction de l'eau du ministère et donc de son financement, la loi créant un financement direct et obligatoire d'un établissement public de l'État par les agences de l'eau. En 2017, l'ajout de la biodiversité à l'ONEMA le transforme en Agence française pour la biodiversité (AFB), et ses nouvelles missions entraînent une augmentation des prélèvements sur les agences. Il en est de même avec l'adjonction de l'Office national de la chasse de la faune sauvage (ONCFS), une nouvelle redevance servant à les financer avec les parcs nationaux. Pour l'AESN, le prélèvement pour l'ONEMA évolue de 37,4 M€/an en 2007 pour atteindre dans le budget 2018 plus de 94 M€ pour l'ONEMA-AFB/ONCFS et plus de 67 M€ pour le budget général de l'État, soit plus de 161 M€ sur le total de ses dépenses, alors inférieur à un milliard d'euros (Ministère de la transition écologique, 2022).

84 Depuis les années 2010, on assiste à un plafonnement des redevances imposé par l'État, et donc des moyens financiers d'action des comités de bassin, avec la création d'un plafond annuel des taxes affectées aux agences de l'eau, dit plafond mordant. Fixé au I de l'article 124 de la loi 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finance pour 2012, *"le montant des redevances des agences de l'eau pour les années 2013 à 2018 ne peut excéder 13,8 Md€, hors part des redevances destinées aux versements visés au V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement et au II du présent article"*. En cas de dépassement, l'art. 29 prévoit que *"la part de recettes perçues par chaque agence excédant le plafond défini [soit] reversée au budget général"*.

85 Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans le cadre de l'audit interne des agences en décembre 2021, estime que *"le plafond mordant pénalise les agences de l'eau pour la mise en œuvre d'actions répondant aux objectifs de bon état et d'adaptation au changement climatique"* (Ayphassorbo et al., 2021, p. 77).

86 Enfin, ces ponctions et limitations des moyens financiers ont été opérées alors que les agences subissaient une diminution de leurs effectifs, obérant leur bon fonctionnement. Dans son rapport en 2021, le CGEDD constate qu'*"il en découle que malgré les efforts d'optimisation réalisés et les réorganisations successives, les moyens humains mis à disposition des agences apparaissent de moins en moins en adéquation avec les missions plus étendues et les objectifs plus ambitieux qui leur sont assignés"* (p. 23). Pour l'année 2023, la diminution a été temporairement stoppée. L'État continue d'ajouter de nouvelles charges aux agences (évaluation des aides et travaux dans le cadre du fonds vert, l'impact de l'éolien en mer sur la biodiversité marine), mais en ajoutant des emplois et en supprimant à partir du 12e programme 2025 le plafond mordant.

87 Aux difficultés de fonctionnement des agences s'ajoutent une complexification de l'organisation territoriale de la gestion de l'eau. Le principe fondateur de la politique de l'eau fondé sur la cohérence hydrographique de gestion par bassin versant est battu en brèche avec la création de la compétence communale GeMAPI par la loi MAPTAM de 2014, comprenant principalement les missions d'entretien des cours d'eau, de défense contre les inondations et la mer, et de protection et restauration des écosystèmes et des zones humides (article 56). Depuis le 1er janvier 2018, cette compétence est devenue obligatoire et transférée de droit aux EPCI-FP. Les métropoles nouvelles, la Métropole du Grand Paris, la Métropole Rouen Normandie et Le Havre Seine Métropole, sont compétentes de plein droit depuis le 1er janvier 2019.

88 Il est clair que les limites administratives de ces autorités gemapiennes ne



correspondent en rien, ou accidentellement, à des territoires hydrographiques cohérents. En revanche, elles peuvent transférer ou déléguer à des EPTB ou des EPAGE les missions prévues dans la loi, rétablissant ainsi la gestion par bassin versant. Au moment de l'écriture de la loi, l'Association Française des Établissements Territoriaux de Bassin avait demandé, sans succès, que ce transfert soit obligatoire.

89 Pour l'exercice de cette compétence, les communes, leur EPCI-FP ou les métropoles peuvent instituer une taxe sur leurs administrés. Dans un rapport récent, le Sénat pointe la faiblesse de cette taxe et son utilité réduite : "*taxe locale facultative [...] mise en place par 55 % des intercommunalités en 2020, elle permet des mobiliser des sommes croissantes au fur et à mesure de son adoption par les différents EPCI. [...] Mais à elle seule, cette ressource ne suffit pas à financer les projets souvent coûteux en génie civil. Elle permet souvent tout juste de financer des études*" (Belhitti et al., 2022).

90 Sous des aspects de cohérence entre des politiques de l'eau et la gestion des territoires, apparaît en filigrane un repli possible sur une solidarité d'intercommunalités et non plus de bassin hydrographique. Comme on peut le noter, la taxe GeMAPI ne remplace pas la solidarité nationale ou de bassin dans la situation actuelle, particulièrement pour la prévention des inondations. D'autant que l'on ne peut ignorer le repli sur soi de communes qui refuseraient de participer au financement commun au motif qu'elles ne sont pas situées directement dans la zone de danger.

Conclusion

91 Depuis bientôt 60 ans, la politique de l'eau française se déroule dans le cadre d'un mode de gestion unique dans le monde. Cette originalité tient à la mutualisation des moyens financiers et la codécision de l'utilisation de ces finances par les usagers de l'eau dans les limites physiques d'un bassin versant. Elle a permis d'équiper les usagers des territoires urbains et ruraux, pour la production et la desserte en eau potable comme pour l'assainissement des eaux usées, selon une solidarité horizontale des usagers urbains en faveur des usagers ruraux.

92 Le lieu de l'orientation et de l'élaboration collective de la politique de l'eau dans toutes ses composantes de solidarité reste les comités de bassin et, pour sa mise en œuvre, les agences de l'eau, avec les organismes de bassin EPTB et EPAGE. Les agences, après avoir été fortement critiquées, sont aujourd'hui mobilisées dans le plan eau de 2023 pour leur efficacité, y compris dans la collecte des redevances permettant les politiques de l'eau et de la biodiversité.

93 Nous entrons dans une période où la gestion de la sécheresse tout comme celle des inondations nécessitent plus que jamais une approche globale de l'eau et des milieux, qui ne sera possible sans la solidarité de tous les usagers d'un même bassin pour une répartition équitable entre les différents usages. Le transfert de compétences aux intercommunalités place la gestion de l'eau dans un "entre-deux" qui nuit à la lisibilité de l'action territoriale en la matière et est susceptible d'alimenter des tensions locales. L'effort financier annoncé dans la nouvelle loi de finance ne garantit en rien la continuité et surtout l'autonomie des comités de bassin à décider du montant des redevances et des actions engagées. L'engagement financier ne préjuge en rien de la capacité de dialogue au sein des comités de bassin, ou des PTGE, et d'une répartition équitable de l'effort de sobriété attendu sur la ressource en eau.

94 Alors que certains freins, financiers, ont été levés, la gestion au plus près des acteurs et des milieux suppose que les organismes de concertation et de décision, comité de bassin à l'échelle des grands bassins, acteurs d'un PTGE ou d'un PAPI, puissent décider ensemble de la responsabilité de chacun dans les pressions et l'acceptation collective des actions nécessaires. Comme le rappelle Robert Mondot (2023), les principes et la boîte à outil existent, encore faut-il les utiliser de bonne foi.



Bibliographie

Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), 2022, *Étude Solidarité financière de bassin : quelle redistribution entre collectivités ?* AESN.

Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, *Rapport annuel de l'agence de l'eau*, AESN.

Ayphassorbo H., Cinotti B., Dieudonné C., Tordjman F., 2021, *Rapport N° 013432-01- Audit interne des agences de l'eau*, CGEDD.

Barbier R., Barreteau O., Breton C., 2007, "Gestion de la rareté de l'eau : entre application négociée du décret sécheresse et émergence d'arrangements locaux", *Ingénieries - EAT*, No.50, 3-19.

Baril P., Marada Y., Baudrant J., 2006, "Integrated watershed management in Québec (Canada) : a participatory approach centred on local solidarity", *Water science and technology*, vol. 53, No.10, 301-307.

Barraqué B., 2010, "Le financement des services publics d'eau et d'assainissement entre consumérisme et citoyenneté", *Droit et gestion des collectivités territoriales*, vol. 30, 69-85.
DOI : 10.3406/coloc.2010.2137

Barraqué B., Laigneau P., 2017, "Agences de l'eau : rétrospection prospective", *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 3, No.87, 114-120.
DOI : 10.3917/re1.087.0114

Belrhiti C., Cukierman C., Richard A., Sol J., 2022, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir de l'eau*, No.142, Sénat.

Bisch P.E., Hubert L., Mailleau C., Denier-Pasquier F., Servant L., 2018, *Rapport de la Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse*, CGEDD No.011865-01.

Blais M.C., 2008, "La solidarité", *Le Télémaque*, vol. 1, No.33, 9-24.
DOI : 10.3917/tele.033.0009

Bolognesi T., 2022, "Piège à complexité institutionnelle et insoutenabilité de la gouvernance de l'environnement : une analyse de l'évolution de la gestion de l'eau", *Géocarrefour*, [en ligne].
URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/19895>.
DOI : 10.4000/geocarrefour.19895

Bommelaer O., Devaux J., 2011, *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*, Collection "Études et documents", Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable, No.52, CGDD.

Bouleau G., 2008, "L'épreuve de la directive-cadre européenne sur l'eau", *Responsabilité et environnement*, vol. 49, No.1, 84-91.

Bouleau G., Marchal P.L., Meybeck M., Lestel L., 2017, "La construction politique de la commune mesure de la qualité des eaux superficielles en France : de l'équivalent-habitant au bon état (1959-2013)", *Développement durable et territoires*, vol. 8, No.1, [en ligne]. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11580>.
DOI : 10.4000/developpementdurable.11580

Brun A., Lasserre F., 2010, "Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives", *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [en ligne], URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/9759>.
DOI : 10.4000/vertigo.9759

Carré C., 2015, *Effets géographiques et processus politiques dans la gestion de l'eau en France*, vol. 1, HDR, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Carré C., Boccarossa A., Hellier E., Dupont N., 2018, "Quality standards and monitoring as water management tools : the case of nitrogen in rivers in France and Brittany", *Water Policy*, 1059-1074.
DOI : 10.2166/wp.2018.154

Clarimont S., 2004, "Bassins – versants et décentralisation administrative : esquisse de comparaison France/Espagne", *Cyberge : European Journal of Geography*, [en ligne]. URL : <http://journals.openedition.org/cyberge/1296>.
DOI : 10.4000/cyberge.1296

CGP (Commissariat général au Plan), 1997, *Évaluation du dispositif des agences de l'eau*, Paris, La Documentation Française.

Conseil d'État, 2012, *Les agences : une nouvelle gestion publique*, Documentation française.

Cour des comptes, 2015, *Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver*, Rapport public annuel.



Cour des comptes, 2010, *Les instruments de la gestion durable de l'eau*, Rapport public annuel 2010, 617- 654.

Cour des comptes européenne, 2021, *Principe du pollueur-payeur : une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE*, Rapport Spécial 12/2021.

Farinetti A., 2015, "L'appréhension juridique de la qualité de l'eau consacrée par la loi du 16 décembre 1964 et son devenir sous l'influence du droit de l'Union européenne", In : Dobrenko B. (dir.), *La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives*, Édition Johannet, 45-71.

Farinetti A., 2017, "La protection de la qualité de l'eau : des valeurs sociales aux valeurs chiffrées", *Les Cahiers de la Justice*, vol. 1, No.1, 143-157.

DOI : 10.3917/cdlj.1701.0143

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection, 2023, *National water strategy*, Cabinet decision of 15 march 2023.

Font N., Subirat J., 2010, "Water management in Spain ; the role of policy entrepreneurs in shapinhange", *Ecology and Society*, vol. 15, No.2, 25.

Guillier F., 2015, "Les PAPI : des territoires et des stratégies pour la prévention des inondations", *Actes du 11ème colloque Géorisque PAPI*, Montpellier, [en ligne]. URL : <http://www.gred.ird.fr/colloques-et-congres>.

Hamel E., 1999, *Question écrite n° 19754 - 11e législature Publiée dans le JO Sénat du 21/10/1999 - page 3439 Réponse du ministère : Aménagement du territoire, publiée le 07/12/2000, Réponse apportée en séance publique le 06/12/2000.*

Kauffer E., Medina L., Rodríguez T., 2017, "La gestion partagée des bassins hydrographiques transfrontaliers en Mésoamérique, source d'innovation dans la gouvernance de la coopération", *Mondes en développement*, vol. 177, 47-61.

DOI : 10.3917/med.177.0047

Keessen A., Vink M.J., Wierin M., Boezeman D., Ernst W., Mees H., Van Broekhoven S., Van Eerd M.C.J., 2016, "Solidarity in water management", *Ecology and Society*, vol. 21, No.4, 10 p.

DOI : 10.5751/ES-08874-210435

Laigneau P., Formiga-Johnsson R.M., Barraqué B., 2018, "Les agences de l'eau au Brésil et en France : les défis d'une gestion de l'eau en tant que bien commun à l'échelle des bassins versants", *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 4, No.92, 50-54.

DOI : 10.3917/re1.092.0050

Larrue C., 2002, "La gestion de l'eau : à la croisée des politiques publiques et des territoires", *Bulletin de l'Association de géographes français*, 67-77.

Lestel L., Cuif M., Hagenmuller P., Labbas M., Carré C., 2013, "La transaction comme régulation des déversements industriels en rivière. Le cas de la Seine-et-Marne au XXe siècle", In : Letté M., Le Roux T. (dir.), *Débordements industriels. Environnement, territoire et conflit (XVIIIe-XXIe siècle)*, Presses universitaires de Rennes, 225-245.

Millot N., Lepage L., 2010, "Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec : ajustements et tensions", *Politique et Sociétés*, vol. 29, No.2, 83-104.

DOI : 10.7202/045168ar

Miquel G., 2003, *Rapport de l'OPECST n° 2152 (2002-2003)*, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, [en ligne]. URL : <https://www.senat.fr/rap/102-215-2/102-215-2.html>

Ministère de la transition écologique, Ministère de l'agriculture, 2018, *Prise en compte de l'activité agricole dans le cadre de la gestion des risques d'inondations.*

Mondot R., 2023, "Les consommateurs face aux heurs et malheurs de la gestion de l'eau", *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 112, No.4, 47-49.

DOI : 10.3917/re1.112.0047

Morandi B., Piégay H., Johnstone K., Miralles D., 2016, "Les Agences de l'eau et la restauration : 50 ans de tensions entre hydraulique et écologique", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [en ligne]. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/17194>.

DOI : 10.4000/vertigo.17194

OCDE, 1992, *Le Principe Pollueur-Payeur, Analyse et recommandations de l'OCDE*, Direction de l'Environnement – OCDE/GD.

OCDE, 2014, *Water Governance in the Netherlands. Fit for the future ?*, Studies on water.

ONU Environnement, 2018, *Progrès en matière de gestion intégrée des ressources en eau*, Base de référence mondiale pour l'indicateur 6.5.1 de l'ODD 6 : degré de mise en œuvre de la GIRE.

Ministère de la Transition Écologique, 2022, *Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 -*



Descriptif des mesures.

Rocard M., 2010, *Si cela vous amuse, chronique de mes faits et méfaits*, Flammarion.

Sérès C., 2003, *Approche coût-efficacité des politiques agri-environnementales : impact des critères d'éligibilité des exploitations agricoles exploitations agricoles*, Thèse de Doctorat, Université Montesquieu - Bordeaux IV.

Schulte-Wülwer-Leidig A., 2016, *Protection internationale et nationale des eaux dans le bassin du Rhin 30 ans après Sandoz. Où en sommes-nous 30 ans après Sandoz et que reste-t-il à faire ?*, Commission Internationale pour la Protection du Rhin.

Verchère A., 2010, "Normes, taxes et pollution diffuse aux nitrates", *Revue française d'économie*, vol. 2, 93-135.

DOI : 10.3917/rfe.102.0093

Vergote M.H., Petit S., 2016, "Du futur à aujourd'hui, mettre la gestion de l'eau sous tension", *Développement durable et territoires*, [en ligne]. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11327>

Villon G., 1997, "Rôle des lacs-réservoirs amont : les grands lacs de Seine. Institution Interdépartementale des Barrages-Réservoirs du Bassin de la Seine", *La houille blanche*, No.8, 51-56.

Voynet D., 1999, "Déclaration sur les grands axes de la réforme de la politique de l'eau", *Vie Publique*.

Notes

1 Depuis l'arrêté du 6 mai 2005, on dénombre 12 bassins, les 7 bassins métropolitains (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Corse, Seine-Normandie) et les 5 bassins d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

2 Jusqu'alors, la lutte contre la pollution se faisait une fois le délit constaté localement, en général par le garde-pêche avec la recherche du pollueur, une indemnisation de l'utilisateur victime et une demande de correction des risques de pollution (Lestel *et al.*, 2013).

3 En ligne. URL : <https://www.eaufrance.fr/repere-captages-fermes>

4 Le terme d'EPTB apparaît pour la première fois en 1997 à l'initiative du Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne. Les EPTB sont reconnus en 2003 par la loi du 30 juillet relative à la prévention des risques technologiques et naturels.

5 Instauré en 2014 par la MATPAM.

6 En ligne. URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations>

7 Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019.

8 L'avis de l'autorité environnementale ayant été rendu par les services rattachés au "Préfet de région Île-de-France, Préfet coordonnateur de bassin Seine-Normandie, lui-même auteur de l'arrêté instituant le SDAGE, et qui ne peut donc être regardé comme autonome" (Jauneau, 2020).

9 En 2018 Nicolas Hulot, ministre de la transition écologique et solidaire, impose aux présidents des comités des bassins le financement des adductions d'eau en ZRR ou celui de l'agriculture biologique.

Table des illustrations

	Titre	Figure 1 : Les principaux textes règlementaires créant et organisant la solidarité dans la gestion de l'eau en France
	Crédits	Carré, 2023.
	URL	http://journals.openedition.org/cyberge/docannexe/image/40885/img-1.png
	Fichier	image/png, 34k
	Crédits	Carré, 2023. Sources : données AESN, 2021, <i>Note d'information de l'agence de l'eau 2022</i> , Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement.
	URL	http://journals.openedition.org/cyberge/docannexe/image/40885/img-2.png

Fichier image/png, 29k

Pour citer cet article

Référence électronique

Catherine Carré et Daniel Marcovitch, « Le principe de solidarité dans les politiques françaises de l'eau : originalité, fonctionnement et fragilités », *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 1062, mis en ligne le 01 mars 2024, consulté le 14 octobre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/40885> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.40885>

Auteurs

Catherine Carré

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France, catherine.carre@univ-paris1.fr

Articles du même auteur

Dykes and 'nature'. Results of a survey on the perception of dykes and their evolution in 21st century France [Texte intégral]

Article 1073

Paru dans *Cybergeo: European Journal of Geography*, Environnement, Nature, Paysage

Daniel Marcovitch

Association Arceau-idf, France, danielmarcovitch5@gmail.com

Droits d'auteur



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

