

L'eau et le changement climatique – la concertation entre les acteurs

Par Jean LAUNAY

Président du Comité national de l'eau

La concertation fait partie des fondamentaux de la gestion de l'eau en France et les lois sur l'eau de 1964 et 1992 sont les piliers de cette organisation décentralisée, déconcentrée, porteuse de fiscalité écologique et de démocratie participative.

Des engagements d'élu local puis de parlementaire qui amènent naturellement à la recherche de solutions, lesquelles passent par le préalable de l'écoute des acteurs.

Le Comité national de l'eau « Parlement de l'eau » comme lieu privilégié de la concertation. Même si nous devons nous y attacher, les conditions de l'accès à l'eau, les conditions de son partage et de sa qualité ne seront jamais définitivement stabilisées.

L'eau est le marqueur du dérèglement climatique par ses manques mais aussi ses excès. Les révisions, au plan national et dans les bassins, des plans d'adaptation au changement climatique impacteront les modalités du dialogue à venir.

L'eau a été portée en haut de l'agenda politique ! Des assises de l'eau au Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, les sujets des économies d'eau, du partage de l'eau entre les différents usages, de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques et enfin de la biodiversité ont été posés.

De la difficulté de se parler. Malgré la mission du préfet Pierre-Étienne Bisch et les recherches de méthode pour l'élaboration des projets de territoire pour la gestion de l'eau, les dissensus persistent. La question se pose de savoir comment retrouver demain les voies de la concertation.

L'apport de la science est indispensable. La responsabilité politique et publique impose de retrouver les voies et moyens d'un dialogue renoué entre tous les acteurs.

La concertation fait partie des fondamentaux de la gestion de l'eau en France

C'est la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui organise la gestion de l'eau par bassin versant ; ainsi le territoire métropolitain est divisé en six grands bassins hydrographiques et il en existe cinq en outre-mer¹, chacun d'entre eux comportant une structure délibérative appelée comité de bassin, composé des représentants de l'État, de toutes les strates des collectivités locales et des usagers de l'eau (acteurs économiques (industriels, agriculteurs, producteurs d'électricité...) ou non économiques (associations de consommateurs, fédérations de pêche, associations de protection de l'environnement...)).

Cette loi innovante voit aussi la création des agences de l'eau, organismes exécutifs dotés d'un conseil d'administration et de différentes commissions (aides, programmes, finances, évaluation, planification) et de

comités techniques spécialisés revêtant différentes appellations telles que milieu naturel aquatique, inondation, usagers (industrie, agriculture), international...

Les agences de l'eau sont les financeurs des politiques de l'eau grâce aux ressources financières provenant des différentes redevances essentiellement basées sur les prélèvements et les pollutions en application des deux principes pollueur/payeur et l'eau paye l'eau.

Actrices centrales des politiques de l'eau et progressivement de la biodiversité, ces six agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif. Placées sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, elles mettent en œuvre les Schémas directeurs de gestion et d'aménagement des eaux (SDAGE) en cherchant à favoriser une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

Je défends l'idée que ce modèle – décentralisé, déconcentré – a généré de la fiscalité écologique et constitue une pratique de démocratie participative avant que tous ces concepts ne rentrent dans les débats de la sphère publique.

¹ La loi du 22 janvier 2002 a créé en outre le comité de bassin de Corse.

Les engagements qui poussent naturellement à la recherche de solutions, lesquelles passent par l'écoute des acteurs

Élu communal et départemental, j'ai vite mesuré l'importance du sujet de l'eau par ses implications quotidiennes sur la vie de nos concitoyens – l'alimentation en eau potable, le risque d'inondation, l'enjeu de la qualité des milieux aquatiques et de l'assainissement – tous ces sujets m'ont amené à m'impliquer encore plus sur le sujet de l'eau dès le début de mon mandat de député.

Rédacteur d'un rapport d'information sur la gestion de l'eau dès novembre 2003 dans le cadre de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire [1], j'ai analysé le sujet du renouvellement des canalisations ainsi que celui de l'interconnexion des réseaux afin de mieux optimiser l'emploi des ressources en eau et d'améliorer le rendement des dits réseaux.

J'évoquais déjà la nécessité de ne pas réaliser des prélèvements excessifs sur les nappes phréatiques, l'été 2003 ayant été marqué par une sécheresse très forte ; l'absence d'interconnexions suffisantes ayant par ailleurs conduit sur quelques parties du territoire à prélever des eaux de qualité médiocre ce qui a altéré la perméabilité de certaines nappes. Et j'ai repris cette thèse dans un ouvrage coécrit avec David Colon [2] paru en juin 2017 ; nous avons poursuivi ce travail d'analyse qui a débouché sur le lancement par l'État de processus successifs portant le sujet de l'eau en haut de l'agenda politique.

Le Comité national de l'Eau (CNE), Parlement de l'eau, lieu privilégié de la concertation

J'ai l'honneur de présider cette instance depuis le 24 octobre 2012, date de ma quatrième élection comme député de la deuxième circonscription du Lot à l'Assemblée nationale. Nommé par la ministre de l'Écologie Delphine Batho, j'ai dit lors de la première réunion que j'avais à présider, que si les comités de bassin étaient les parlements de l'eau de nos grands bassins hydrographiques, le CNE devait être considéré par sa composition, comme le Parlement des parlements de l'eau, lieu de débats, d'avis et de synthèse.

Et ce n'est pas anodin de le redire quand le modèle français de gestion de l'eau va fêter ses 60 ans. D'autant qu'il emporte la gestion intégrée par bassin versant ainsi que les grands principes de la directive-cadre européenne sur l'eau ; et enfin qu'il constitue un cadre décentralisé et déconcentré dans lequel l'État n'a rien abandonné.

L'ombre tutélaire de Michel Rocard qui pousse à la poursuite de l'engagement !

L'année 2013 suivant ma désignation à la présidence du CNE a vu la seconde conférence environnementale consacrer une table ronde à l'eau. L'occasion pour moi d'écrire avec l'ancien Premier ministre une tribune sur la gestion de l'eau en France parue dans l'édition digitale du *Monde* intitulée « Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain » !

Nous y avons défendu les acquis de la loi fondatrice de 1964 déjà évoquée, et insisté sur la démocratie participative qui, en associant tous les acteurs de l'eau dans des structures décisionnaires, favorisent ainsi la concertation et le dialogue en amont des délibérations, y compris financières.

Nous y avons enfin dénoncé le jacobinisme latent et la re-budgétisation que prônent certaines sphères de l'État central.

Nous y avons affirmé pour conclure, que l'État devait avoir le courage de prendre en compte les réalités qui se vivent sur les territoires, car c'est en leur sein que s'articulent les dimensions économiques sociales et environnementales du développement durable.

Je continue d'exercer la présidence du CNE comme personnalité qualifiée, le dernier décret me nommant datant du 6 octobre 2021. Deux convictions m'animent. En premier lieu, que la prise de conscience collective de l'importance du sujet de l'eau n'est pas un long fleuve tranquille et que les conditions de l'accès à l'eau, de son partage, de sa qualité ne sont pas et ne seront jamais définitivement stabilisées, même si nous devons nous y attacher. La seconde, c'est que l'organisation de la gouvernance de la gestion de l'eau est intimement liée à la capacité des acteurs de l'eau à se concerter et à créer les bonnes conditions de leurs dialogues ; de ce point de vue, l'engagement des maîtres d'ouvrage est primordial.

L'eau est le marqueur du dérèglement climatique...

Avec la tendance marquée qui n'est plus contestée, au réchauffement. Elle a ses excès et des marqueurs tels que : inondations, fonte des glaciers, pluies diluviennes, remontée du trait de côte ; elle est aussi marquée par ses manques : sécheresse, canicules, feux de forêts. Je réclame la paternité de cette phrase clé, issue des réflexions menées dans le cadre des groupes de travail du Partenariat Français pour l'Eau que j'ai présidé d'avril 2016 à juin 2022.

...et les plans d'adaptation au changement climatique doivent être actualisés

Tant au plan national avec l'élaboration de la troisième version du plan national d'adaptation au changement climatique, qu'à l'échelle des bassins versants, la révision des stratégies d'adaptation impactera les modalités du dialogue et de l'organisation de la gouvernance ; chaque bassin versant devra être doté d'un plan

d'adaptation au changement climatique qui précisera la trajectoire de réduction des prélèvements au regard des projections d'évolution de la ressource en eau et des usages.

Ainsi, dans le bassin Adour Garonne, le comité de bassin du 25 avril 2023 a déjà délibéré sur le principe des économies d'eau, s'appuyant sur les travaux menés avec les établissements publics territoriaux de bassin pour décliner une trajectoire d'économie pour chaque sous bassin qui se définira, d'ici le printemps 2024, dans le cadre des commissions territoriales.

D'une façon plus générale, et pour tous les bassins, nous entrons dans une décennie cruciale pour se préparer aux changements inévitables à venir et pour dépasser les barrières qui pourront ralentir la mise en œuvre des mesures d'adaptation.

En préconisant le portage politique à tous les niveaux de responsabilité, la clarification des objectifs, la définition des priorités, le développement de la connaissance des risques, la nécessité d'une gouvernance associant tous les acteurs, le GIEC nous donne dans son dernier rapport toutes les clés pour trouver des trajectoires d'adaptation dynamiques.

Le lien devra être confirmé avec les SDAGE 2022/2027 ; aux échelles plus fines des sous-bassins, des lieux d'échanges sont mis en place, comme l'Entente sur l'eau sur le fleuve Garonne par exemple.

Sont aussi mises au débat les conditions d'accompagnement des territoires ; à cet égard le travail des commissions territoriales et des commissions locales de l'eau, lieu d'échanges et de partage des problématiques par excellence, sera primordial.

L'eau portée en haut de l'agenda politique

C'est en 2018 qu'a débuté le processus des assises de l'eau ; consacrée aux sujets des fuites, des interconnexions et du sous-investissement des collectivités locales en matière de renouvellement des réseaux, la première phase a été suivie d'une seconde en 2019 autour de quatre thèmes parmi lesquels ceux intitulés économiser l'eau et partager l'eau montraient déjà l'émergence forte du risque de manque d'eau lié à la récurrence des épisodes de sécheresse. Les membres de toutes les catégories d'acteurs du CNE ont pris une part active dans tous ces débats et ont nourri des conclusions qui devaient nous engager sur la voie de la sobriété.

Et certains se sont émus en 2021 de voir le sujet reposé à l'occasion du Varenne de l'eau agricole et du changement climatique sous le double timbre des ministères de l'Écologie et de l'Agriculture. J'ai défendu l'idée qu'il n'était pas anormal de se pencher sur un usage quantitatif significatif, en observant l'évolution des pratiques des filières et sans rien abandonner des acquis des assises. Chargé avec Luc Servant, vice-président de l'association des Chambres d'agriculture, de la thématique 3 portant sur les retenues de substitution, les PTGE (projet de territoires pour la gestion de l'eau),

sous l'intitulé « Quelle solution d'aménagement du territoire », nous avons vite considéré que la formule devait être mise au pluriel et que c'était aux acteurs de terrain de construire eux-mêmes et entre eux les meilleures conditions d'un dialogue apaisé et constructif. Nous verrons plus avant que le dire n'entraîne pas automatiquement le faire !

Dernier épisode en date, le chantier eau de la planification écologique. Le processus, lancé par le gouvernement en septembre 2022, a amené les comités de bassin et le CNE à faire remonter leurs propositions ; la sécheresse longue et forte de l'année étant bien sûr l'élément déclencheur. J'ai activé six groupes de travail : outre-mer, comité consultatif sur les prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA), comité d'anticipation et de suivi hydrologique (CASH), pollutions diffuses, sobriété, grand cycle de l'eau. Ceux-ci ont travaillé durant les mois de novembre et décembre avant une réunion plénière du CNE et une restitution devant la secrétaire d'État Bérangère Couillard le 5 janvier 2023. Pour clôturer la séquence, c'est le président de la République lui-même qui a porté les annonces du plan eau le 30 mars aux rives du lac de Serre Ponçon.

Il faudra maintenant, et nous entrons dans cette période décisive, ouvrir les débats entre l'État et les comités de bassin pour la répartition de l'effort financier en direction des politiques de l'eau et de la biodiversité ; mais les ouvrir aussi entre les bassins eux-mêmes et entre les différentes catégories d'usagers qui doivent prendre leur juste part dans l'effort d'investissement collectif.

De la difficulté de se parler ! Des PTGE à Sainte Soline

La mission du préfet Pierre-Étienne Bisch qui avait associé Florence Denier Pasquier (représentante de France Nature Environnement) et Luc Servant (Association Permanente des chambres d'agriculture) dans une cellule d'expertise installée dès novembre 2017 par les ministres Hulot et Travers a rendu en mai 2018 ses conclusions.

Tout est dans ce rapport [3]. Les aspects relatifs à la gouvernance et aux conditions de la concertation y sont largement développés ; en rappelant la nécessité de s'appuyer sur les commissions locales de l'eau parce qu'elles « sont le lieu prévu par la loi pour que s'instaure le dialogue, et partant, la recherche de consensus » ; en appelant à la mise en place de « comités de suivi avec une gouvernance collégiale » ; en employant les termes de co-construction et de protocole ; en réaffirmant enfin la nécessité de formaliser les conditions de la transparence et de cranter chaque étape d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau, la cellule d'expertise insiste sur l'impératif d'un état des lieux qui repose sur une approche globale de la ressource en eau et qui suppose l'exhaustivité de l'analyse de tous les usages.

Mais, malgré le groupe de travail « Partager l'eau » de la phase 2 des assises de l'eau qui a suivi, malgré les recherches de méthode du groupe de travail *ad hoc* du CNE pour l'élaboration des projets de territoire pour la

gestion de l'eau, malgré le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, les dissensus persistent.

Plusieurs causes se cumulent ; une très (trop) longue genèse qui montre la difficulté de stabiliser les projets, des élus locaux des zones concernées peuvent avoir la tentation de se cacher et ne pas prendre de position. Voire même de changer d'avis sous la pression des réseaux sociaux et des médias attisés par des collectifs militants, tels que BNM (Bassines Non Merci) qui s'arc-boute sur l'idée que le réchauffement climatique contredit la capacité à remplir les retenues de substitution. Renforcés par ailleurs par des mouvements agissants tels que les soulèvements de la terre dans une manifestation qui rassemble, au-delà de ceux qui expriment de légitimes points de vue, des gens qui veulent en découdre avec l'autorité publique.

Et nous sommes loin d'une démarche apaisée ! Dès lors, comment retrouver les voies d'une concertation sur le fond ?

La science et la concertation sont les deux conditions indispensables pour sortir par le haut de cette situation qu'en tant que responsable nous ne pouvons laisser perdurer

Dit autrement, comment sortir de la guerre de l'eau, pour faire écho au récent livre de Nicolas Marjault : *Bassines, la guerre de l'eau* [4].

Je partage avec lui l'idée selon laquelle la loi sur l'eau de 1992 a été la marque de l'évolution de la conscience politique et qu'elle nous a fait sortir « d'une véritable culture de l'illimité dans notre rapport à l'or bleu ». L'or bleu devient un patrimoine commun de la Nation et la loi s'efforce d'imposer une gestion responsable et équilibrée de la ressource avec les SDAGE et les SAGE. Confirmant ainsi les propos tenus par le ministre de l'Agriculture, Henri Nallet, le 8 mars 1990 « l'eau n'est plus une ressource infinie en France ».

La sécheresse de 2022 et les incendies associés ont profondément marqué l'opinion publique ; la prise de conscience de l'importance des conditions de l'accès à l'eau et de son partage pose la question de l'acceptabilité sociale des aménagements permettant de retenir l'eau. Ce que traduit l'auteur déjà cité dans la formule : « Produire de l'acceptation sociale sans le corps social relève de la quadrature du cercle ». Et d'ajouter, évoquant la notion de volumes prélevables : « S'il était prévisible que les capacités de stockage des retenues soient au cœur du conflit, on ne peut qu'être interloqué par la fragilité méthodologique qui a conduit à déterminer le volume global prélevable dans le milieu ».

Les opposants aux retenues d'eau retiendront l'idée de la folie des grandeurs de projets mis en place pour des systèmes productifs totalement inadaptés au nouveau régime climatique. Je m'inscris pour ma part dans une démarche résolument plus pragmatique ; une approche scientifique plus fine peut être doublée d'une conscience environnementale plus grande et ainsi créer les condi-

tions d'une acceptabilité sociale revisitée à l'aune de l'envie – nécessaire – de sortir de la guerre de l'eau.

Avec de nouvelles modalités de concertation, avec l'implication plus grande des élus sur le sujet de l'eau qui permettrait de compléter la carte de France des SAGE, avec des échanges francs entre les usagers de l'eau objectivés par les données scientifiques, je rejoins au final le point de vue modéré de François Marie Pellerin (président de l'association de protection du Marais Poitevin) selon lequel il y a nécessité de l'analyse des projets au cas par cas en fonction de la grande variabilité des territoires.

Bibliographie

- [1] LAUNAY J. (2003), « Rapport d'information sur la gestion de l'eau sur le territoire », Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, Paris, Assemblée nationale.
- [2] COLON D. & LAUNAY J. (2017), *L'eau potable en France, entre facture et fractures*, Paris, Nuvis.
- [3] BISCH P.-E. (2018), « Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse », Rapport du CGEDD et du CGAAER, 133 pages.
- [4] MARJAULT N. (2023), *Bassines, la guerre de l'eau*, Nouvelles Sources.