

Les collectivités et leurs groupements au cœur de l'adaptation de la gestion quantitative et qualitative de l'eau au changement climatique

Par MéliSSa BELLIER

Chargée de mission gouvernance, performance et transparence des services publics d'eau et d'assainissement, à la FNCCR

Et Régis TAISNE

Chef du département cycle de l'eau de la FNCCR

« L'eau c'est la vie », car l'eau est nécessaire à l'homme, à l'environnement, à la société. Le changement climatique perturbe le grand cycle de l'eau, déclenchant des phénomènes extrêmes de plus en plus nombreux (notamment sécheresses et inondations), et impacte le petit cycle de l'eau, celui de « l'eau humaine ».

En France, ce sont les collectivités locales qui sont responsables de la gestion de l'eau : alimentation en eau potable, dépollution des eaux usées, gestion des eaux pluviales, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. La plupart de leurs autres compétences sont également en lien avec l'eau : aménagement du territoire, tourisme, développement économique, action sociale... Au cœur des enjeux de l'eau, ce sont donc des acteurs incontournables pour porter une démarche de concertation locale et une ambition de décloisonnement des actions menées sur le territoire, qui doivent désormais intégrer les enjeux du changement climatique, de la protection de la ressource en eau et de la biodiversité, de la sobriété des usages...

Pour garantir la qualité de l'eau et sa disponibilité pour les usages essentiels (y compris pour les milieux naturels), une prise de conscience, une concertation et un engagement de tous est nécessaire. Il faudra également donner aux acteurs les moyens d'agir, alors que la baisse des consommations fragilise le modèle économique de toute la filière.

Présentation de la FNCCR

La Fédération nationale des Collectivités concédantes et Régies (FNCCR) est une association de collectivités spécialisées dans les services publics locaux de l'énergie, de l'eau, du numérique et des déchets. Elle accompagne ses adhérents dans l'exercice de leurs compétences (veille, publications, formation), favorise leur mise en réseau et partages d'expériences et d'outils et les représente au niveau national et européen. Dans le domaine de l'eau, elle regroupe près de 600 collectivités pour plus de 60 millions d'habitants.

L'eau invisible...

En France, l'eau est au fil du temps largement devenue un « non-sujet », une évidence : 99 % des habitants bénéficient aujourd'hui d'un raccordement à l'eau potable. Mais qui sait d'où vient l'eau qui arrive au robinet et où va l'eau une fois la chasse tirée ou la bonde de l'évier soulevée ? Les réseaux sont enterrés et la plupart n'ont même plus conscience qu'en amont et en aval il y a des ouvrages, des personnels, etc. Certes au cas par cas, chacun a des occasions positives ou négatives de reprendre conscience de l'eau : la beauté d'une rivière, une réparation de fuite devant chez soi, une alerte sur la présence de pesticides dans l'eau, une inondation, etc. mais c'est souvent ponctuel...

Le changement climatique vient percuter ces évidences. Les sécheresses ne sont pas nouvelles, mais à

l'échelle nationale, celle de 2022 a été un électrochoc, alors même que les années 2019 et 2020 avaient déjà été compliquées sur certains territoires. De même, de tout temps, il y a eu des crues et inondations, mais nous n'en conservons pas toujours la mémoire alors que leur amplification en fréquence et en impact nous rattrape.

Il ne faut pas non plus mésestimer l'aggravation des problèmes de qualité que peuvent provoquer les

manques d'eau comme ses excès. Ainsi, les sécheresses peuvent conduire à une augmentation de la concentration en polluants dans les cours d'eau mais aussi dans les nappes souterraines ; les canicules et l'accroissement de la température de l'eau favorisent le développement de micro-organismes dont certains peuvent être particulièrement toxiques ; les inondations peuvent affecter les usines de potabilisation ou de traitement des eaux usées.

Une qualité dégradée de la ressource peut elle-même entraîner la fermeture de captages, fermetures qui fragilisent l'approvisionnement en eau comme dans la Vienne, en juin 2023.

Les différents enjeux sont donc liés.

Les collectivités et leurs groupements au cœur de l'adaptation au dérèglement climatique

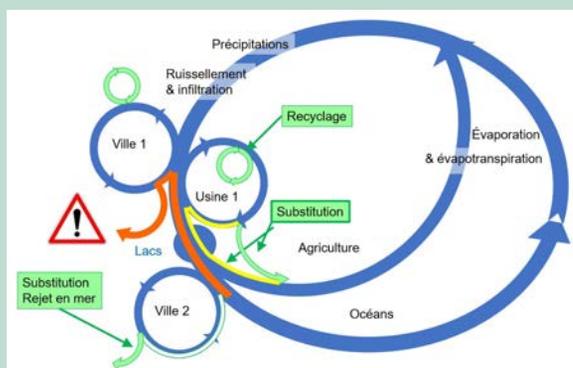
Les collectivités locales et leurs groupements sont concernés et acteurs de cette adaptation au titre des compétences en matière d'eau qui leur sont dévolues : eau potable, assainissement, gestion des eaux pluviales, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations sans oublier la défense extérieure contre l'incendie qui est très largement assurée grâce aux infrastructures de distribution d'eau potable. Elles le sont également en raison des liens et interdépendances de l'eau entre territoires (amont-aval) et avec un grand nombre d'autres politiques publiques : urbanisme et aménagement, développement économique, agriculture, énergie, tourisme : y aura-t-il assez d'eau pour les nouveaux habitants et entreprises attendus et sera-t-elle conforme à la réglementation sanitaire ? La station d'épuration est-elle suffisamment dimensionnée ? La rivière ne risque-t-elle pas de déborder ? Le lac sera-t-il propre et accueillant pour les touristes ? Autant de questions qui se posent avec de plus en plus d'acuité.

Le premier enjeu concerne la réduction de notre dépendance quantitative à l'eau. Pour cela, elles disposent de trois grands axes d'actions : économiser, partager et sécuriser.

L'objectif national de réduction des prélèvements tous usages confondus a été fixé à 10 % d'ici 2030 par le « plan eau » annoncé fin mars 2023 par le président de la République. Cet objectif de sobriété est incontournable et ce n'est qu'un début : les différentes projections de réduction de la recharge des nappes et des débits d'étiage des cours d'eau dans les prochaines décennies s'établissent entre - 10 et - 40 % selon les régions et les bassins, parfois plus encore. Même atteint, l'objectif de réduction de 10 % ne permettra que de passer les années les moins sèches.

Il faut donc partager une ressource en eau réduite, et surtout s'efforcer à ce que cela se fasse de la manière la plus acceptable et la moins conflictuelle possible. Les outils tels que les schémas directeurs d'aménagement

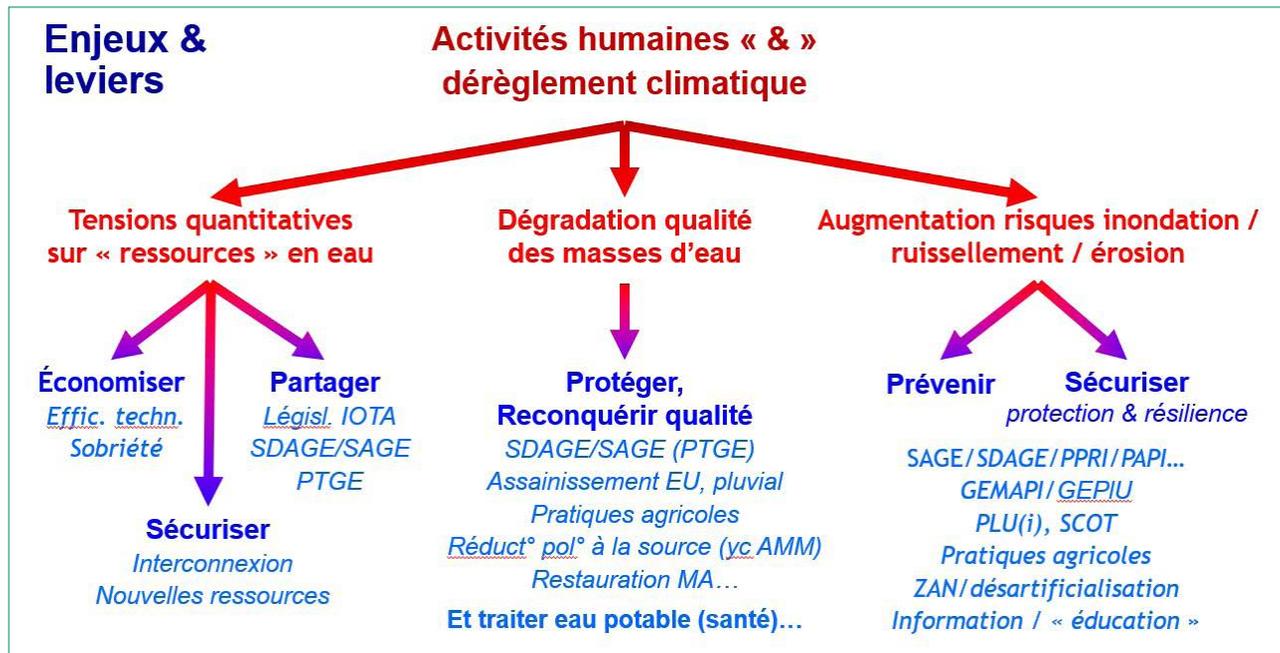
Les cycles de l'eau



Il est d'usage de distinguer :

- le « petit cycle de l'eau » correspondant à l'eau prélevée, potabilisée et distribuée au robinet puis collectée et épurée avant d'être rejetée dans le milieu naturel ; le concept est applicable à de nombreux usages industriels ;
- du « grand cycle de l'eau » ou cycle « naturel » (même s'il est fortement affecté par les activités humaines) qui traduit la circulation permanente de l'eau : évaporation et évapotranspiration, précipitations, infiltration, ruissellement et écoulement dans les cours d'eau vers les lacs et océans où le cycle se poursuit.

Compte tenu de l'interdépendance de ces deux cycles, certains plaident pour adopter une terminologie les fusionnant au sein d'un unique « cycle de l'eau ». Nous ne partageons pas cette proposition. En effet, elle vise à justifier le financement de la quasi-totalité de la politique de l'eau (et de plus en plus, de la biodiversité) par les usagers du petit cycle de l'eau (82 % du budget des agences de l'eau...). Surtout, elle occulte le fait que l'eau prélevée dans le milieu naturel peut être en grande partie restituée (plusieurs « petits cycles » s'enchaînent au long d'un cours d'eau) ou « consommée » c'est-à-dire renvoyée directement dans le « grand cycle ». Mettre en évidence ces différences est essentiel pour bien comprendre les enjeux de la gestion de l'eau.



et de gestion des eaux (SDAGE) et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les nouveaux projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) prennent toute leur importance, pour peu que leur élaboration respecte bien la démarche prévue. Il faudra également sécuriser ce qui peut l'être à travers la mobilisation de nouvelles ressources, des interconnexions et éventuellement des stockages.

Le deuxième grand enjeu est celui de la préservation et la reconquête de la qualité des masses d'eau. L'Europe s'est fixée des objectifs de bon état écologique et chimique des cours d'eau désormais pour 2027. L'assainissement des eaux usées a fait de grands progrès depuis trente ans mais il subsiste des « points noirs » et la gestion du temps de pluie (ouvrages unitaires et gestion des eaux pluviales) est un défi pour les prochaines années. En revanche, de nombreuses collectivités sont dubitatives sur l'hypothèse de systématiser le traitement des micropolluants qui privilégie le curatif (coûteux et énergétivore) sur la réduction des polluants à la source...

Il en est de même pour les pollutions d'origines agricoles (nitrates, pesticides, etc.) et plus généralement les pratiques agricoles qui appauvrissent les sols et leur capacité de rétention de l'eau. Les collectivités disposent de quelques leviers, presque exclusivement sur leurs aires d'alimentation de captages. Des projets d'accompagnement des agriculteurs ont pu produire des résultats intéressants, surtout lorsqu'ils allient une aide au développement de pratiques plus vertueuses (conseil, formation et financement) et un appui aux filières de commercialisation (restauration collective, marchés forains, labels, etc.) voire une intégration dans un programme alimentaire territorial. Néanmoins, ces leviers ne sont pas à la hauteur des enjeux et l'obligation de respect des normes sanitaires impose de mobiliser des moyens toujours plus importants pour traiter les pollutions actuelles, ce qui limite ceux qui peuvent être consacrés à la prévention... En fait, ce sont les

9 milliards d'euros annuels de la PAC qui devraient être orientés vers les objectifs de réduction de l'utilisation des pesticides de synthèse et plus généralement une transition agroécologique.

Enfin, troisième volet, la maîtrise des risques d'inondations, de ruissellements, de crues, de glissements de terrain accrus par le changement climatique, avec deux leviers principaux la prévention et la sécurisation, y compris avec notamment le développement de la culture du risque au sein de la population.

Des interdépendances ou solidarités multiples

Avec le changement climatique et les atteintes à la qualité des masses d'eau, les enjeux d'interdépendance et donc de solidarités deviennent plus prégnants à de nombreux niveaux : amont-aval (y compris nappes souterraines) puisque pénurie d'eau, excès et pollutions trouvent souvent leur origine à l'amont. Des solidarités entre urbains et ruraux sont également nécessaires, car les coûts d'infrastructures ramenés à l'habitant sont globalement plus élevés en milieu rural qu'urbain. Mais il ne s'agit pas que d'une question « morale » : les urbains y ont aussi intérêt car les ressources en eau qui leurs sont nécessaires proviennent souvent des territoires ruraux sur qui ils font peser des contraintes de protection... Les enjeux sont également sociaux, pour que chacun ait accès à l'eau pour ses besoins essentiels.

La gestion et la préservation des ressources en eau deviennent ainsi de plus en plus complexes et, on le voit déjà, potentiellement très conflictuelles tant l'eau conditionne les activités humaines. Partager l'eau disponible, réduire les pollutions, réglementer voire interdire certains usages ou pratiques sont autant d'arbitrages éminemment politiques. Les collectivités doivent être en première ligne notamment dans les comités de

bassin et les commissions locales de l'eau (CLE) pour l'élaboration des SDAGE, des SAGE et des PTGE, l'État devant être le garant de la cohérence d'ensemble et de la préservation des plus fragiles, à commencer par le milieu naturel.

Le caractère politique de ces outils de planification et de projet est parfois un peu perdu de vue (heureusement ce n'est pas général) d'où une mobilisation limitée et insuffisante des élus. Parmi les causes, la durée de leur élaboration (en moyenne neuf à dix ans pour un SAGE, soit un étalement sur deux voire trois mandats municipaux), des procédures lourdes et une technicité forte : aujourd'hui les plans d'aménagement et de gestion durable et les règlements des SAGE peuvent faire plusieurs centaines de pages que seuls des spécialistes peuvent appréhender dans leur ensemble. C'est pourquoi la Fédération se félicite que le plan eau (mesure 33) prévoit la mise en place d'instances de dialogue (CLE) sur tous les territoires à des échelles pertinentes, pour élaborer un projet politique pour l'eau d'ici 2027. Cette re-politisation de la gestion de l'eau est tout aussi importante pour les PTGE, d'autant que la tendance à les dévoyer pour n'en faire qu'un cadre préalable à l'obtention de subventions des agences de l'eau à la création de stockage d'eau est bien réelle. Comme leur nom l'indique, ils devraient mettre en adéquation le développement du territoire et ses possibilités au regard des enjeux quantitatifs et qualitatifs de l'eau.

Décloisonner les politiques publiques

Ces plans et projets doivent être coconstruits par tous les acteurs : les collectivités, les professions agricoles, industrielles, et touristique, les associations, les consommateurs, etc. C'est d'autant plus important que les approches collectives et intégrées et les « solutions fondées sur la nature » apportent de nombreuses réponses aux enjeux identifiés : gérer à la source les eaux pluviales réduit le risque d'inondation et le besoin d'arrosage des espaces verts contribue à lutter contre les îlots de chaleurs... Accompagner les agriculteurs vers le « zéro pesticide de synthèse » dans les aires d'alimentation de captage (et plus) sera facilité par une modification des comportements alimentaires des populations.

À cet égard, les collectivités elles-mêmes ont incontestablement de grands progrès à faire pour décloisonner leurs politiques publiques en interne et *via* les outils de planification (PLU(i), SCOT...) : eau potable, assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales, GEMAPI¹, aménagement et urbanisme, tourisme, développement économique, agriculture, adaptation au changement climatique, voirie, espaces-verts, etc. Mais l'intégration de toutes les compétences au sein d'un même groupement n'est pas un gage de ce décloisonnement et la croyance qu'il existerait un périmètre de

groupement idéal pour gérer toutes ces compétences est fautive. On observera que l'État lui-même a grand besoin de mettre de la cohérence dans ses politiques (par exemple entre les objectifs de préservation et de reconquête de la qualité des masses d'eau et ceux de sa politique agricole...) et mettre fin aux injonctions contradictoires qui pèsent en particulier sur les collectivités (dénoncer l'endettement des collectivités mais les inciter à souscrire des « Aquapréts » pour le renouvellement des réseaux ou encore prôner le développement des énergies renouvelables tout en compliquant leur mise en œuvre opérationnelle par exemple en imposant un portage par des régies spécifiques ou en interdisant la co-méthanisation des boues d'épuration avec d'autres biodéchets).

Pas d'alternatives aux regroupements et à la mutualisation

Pour faire face aux défis (performance des réseaux, conformité des systèmes d'assainissement, maîtrise des inondations, des crues, etc.) et aux enjeux de solidarité et d'interdépendance déjà évoqués, les collectivités en charge de ces diverses compétences doivent disposer de capacités de maîtrise d'ouvrage de plus en plus étoffées.

C'est pourquoi la FNCCR plaide pour l'exercice des compétences du cycle de l'eau au sein de groupements, mais avec une organisation souple et adaptée à chaque territoire qui doit allier cohérence géographique et patrimoniale, « taille critique » et capacité de sécurisation et de résilience.

Vers un financement de l'eau sécurisé et équitable

L'impératif de sobriété est clair, mais il fragilise le modèle économique des services d'eau et d'assainissement dont les coûts sont essentiellement fixes et conditionnés par le dimensionnement de pointe tandis que leurs recettes sont essentiellement proportionnelles aux volumes consommés (plafonnement de la partie fixe). En outre, le vieillissement du patrimoine et l'inflation normative conduisent à l'accroissement des charges (même s'il y a des leviers d'efficacité dans l'optimisation des programmes de renouvellement ou l'efficacité énergétique...). L'augmentation du prix de l'eau au m³ facturé est donc inévitable, mais il faut la rendre équitable, socialement acceptable et incitative aux économies d'eau, en particulier en période de pointe. L'adoption par les collectivités de politiques tarifaires adaptées à leur territoire (pas de modèle unique) doit être facilitée : tarification saisonnière, tarification spécifique pour les résidences secondaires, pour les usagers des ressources « alternatives » en eau (eau de pluie, sources, puits et forages privés), et enfin accès facilité aux données nécessaires à la mise en œuvre des politiques sociales de l'eau.

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-gemapi>

Ce besoin d'équité se retrouve également dans la demande d'une meilleure application du principe pollueurs et préleveurs-payeurs et donc d'un rééquilibrage des contributions des différentes catégories d'usagers au financement des agences de l'eau : il n'est pas normal que les usagers domestiques, professionnels et industriels des services d'eau et d'assainissement financent plus de 80 % du budget des agences de l'eau (et ne bénéficient plus que de 35 % des aides). Il en va du consentement à payer des usagers et plus généralement de la pérennité des agences et de la fiscalité de l'eau à laquelle nous sommes tous attachés.

Enfin, si la taxe GEMAPI constitue un outil intéressant de financement de cette compétence, la gestion des eaux pluviales manque d'un outil de financement

spécifique et de nombreuses collectivités regrettent la suppression de la « taxes eau pluviales » avant même qu'elle ait pu être réellement expérimentée.

Redonner sa valeur à l'eau

Redonner dès à présent à l'eau sa valeur, physique, sociale et symbolique, reconstruire des imaginaires de l'eau, reconnaître les contraintes qu'elle nous impose mais aussi ses atouts doivent permettre d'anticiper les transitions et aider à faire converger en société un futur souhaitable et un futur possible.