


Rénover le modèle français de l'eau...



...Faut-il
s'inspirer de **nos voisins
européens ?**



S'inspirer de nos voisins européens pour une gestion de l'eau plus durable et efficace

L'ANNIVERSAIRE des 50 ans de la loi sur l'eau de 1964, fondatrice de quelques grands principes de la politique française de l'eau, a été marqué par les incertitudes liées aux nouveaux enjeux des services d'eau : baisse des recettes liée aux baisses des consommations, besoins d'investissement pour le renouvellement du patrimoine vieillissant, excessive fragmentation territoriale, participation accrue voire indispensable à la gestion du grand cycle de l'eau, nouvelles compétences locales vis-à-vis du milieu aquatique et de la prévention des inondations, mais aussi questionnements concernant les prélèvements par l'État sur le budget des agences...

Ces nouveaux enjeux ont incité le Cercle français de l'eau à tourner le regard vers les pratiques de nos voisins européens : confrontés aux mêmes enjeux et soumis aux mêmes directives, ils ont développé des solutions novatrices.

Dans le domaine des inondations, les Pays-Bas ont modernisé un système dans lequel l'État est seul responsable du financement des protections comme de l'aide des sinistrés. Il est relayé à l'échelle locale par les collectivités spécifiques, les *waterschappen* qui ne sont responsables que des eaux et sont financés par leurs propres taxes. Ce modèle est axé sur une logique de prévention qui promeut de nouvelles solutions territoriales : redonner de la place à l'eau pour pouvoir réduire la hauteur des digues.

Dans le domaine de la gestion du patrimoine, le Royaume-Uni, où le secteur de l'eau est entièrement privatisé, a créé une agence publique régulatrice, l'Ofwat,

chargée de déterminer tous les cinq ans le « juste prix » de l'eau pour chaque entreprise sur la base de leurs performances et des besoins d'investissement constatés. Ce système permet une plus grande transparence dans les coûts et le suivi des performances des compagnies, notamment face aux associations de consommateurs. Des réajustements périodiques permettent d'arriver à un optimum collectif équitable entre usager, actionnaire et exploitant. Ce système, associé à la forte concentration des unités de gestion, rend possible une optimisation de la gestion des services d'eau et d'assainissement, comparativement à nos 35 000 services français.

Enfin, l'exemple de la renaturation de la rivière Emscher, en Allemagne, apporte un témoignage d'une politique de recherche du bon état des milieux aquatiques, dans l'esprit de la directive-cadre. Il nous montre comment la renaturation d'un cours d'eau a recréé à la fois des lieux de détente et de la biodiversité dans une région très industrielle. Il illustre les liens forts qui existent entre petit cycle et grand cycle de l'eau, et nous montre qu'une gestion territoriale de l'eau durable et efficace est possible grâce à la mise en place d'institutions de gestion mutualisées de l'eau en bien commun.

La politique française de l'eau a besoin de se nourrir et de s'enrichir des initiatives d'autres pays, d'autres territoires, pour mieux répondre à la fois au devoir d'efficience et à l'exigence démocratique, à l'indispensable adhésion des usagers au prix et à la qualité de service, tout en finançant une gestion durable des risques.

Sophie AUCONIE

Co-présidente du CFE, vice-présidente
du Comité national de l'eau,
députée européenne honoraire

2015 est une année importante pour le secteur de l'eau. 2015, c'est tout d'abord la fin du premier programme de mesures de la directive-cadre sur l'eau (DCE) pour l'atteinte du bon état écologique des eaux. Malheureusement, en raison de la conjoncture économique et des difficultés rencontrées au quotidien sur les masses d'eau, nous n'atteindrons pas les objectifs fixés.

2015, c'est également l'année retenue pour l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement, les OMD, et l'adoption des Objectifs du développement durable, les ODD, en septembre 2015, qui prendront le relais. L'enjeu principal sera de faire de l'eau un objectif à part entière dans les ODD. En effet, trois milliards de personnes n'ont toujours pas accès à l'eau potable et deux milliards et demi de personnes n'ont toujours pas accès à l'assainissement.

2015 est aussi l'année du Forum mondial de l'eau à Daegu-Gyeongju, en Corée. Depuis 1997, ce Forum est organisé tous les trois ans dans un pays de la communauté européenne.

En 2012, la France en a accueilli la 6^e édition.

Le Forum mondial de l'eau mobilise les innovations, les imaginations, les compétences et les savoir-faire pour faire avancer la cause de l'eau dans le monde.

Il rassemble tous les acteurs internationaux autour des enjeux actuels, qui ne peuvent se traiter qu'avec toutes les parties prenantes et dans le monde entier.

Enfin, 2015, pour la France, c'est l'accueil de la conférence des parties signataires de la convention sur le climat, la COP 21. L'enjeu, pour nous tous, est de veiller à ce que l'eau trouve sa place au centre des



préoccupations liées au dérèglement climatique. Ce colloque s'inscrit dans le prolongement du colloque organisé par le ministère et les agences en 2014 à l'occasion des 50 ans de la loi qui a créé les agences de l'eau.

Nous avons besoin de perfectionner le modèle français né il y a cinquante ans, de porter un regard sur ce qui se passe ailleurs. Nous sommes confrontés aux mêmes enjeux que nos voisins dans l'Union européenne, avec la dégradation de la ressource eau, l'accès de tous à l'eau potable, la sécurité alimentaire, la reconquête des milieux, le remplacement d'un patrimoine vétuste – et sommes soumis aux mêmes directives. Pourtant, les différents pays européens ont adopté des organisations sensiblement différentes, qu'il s'agisse de la fixation du prix, de la réalité de la concurrence, de la propriété des infrastructures, du partage des risques et des responsabilités. Or, nous sommes persuadés que nous avons tous beaucoup à apprendre de ces différences. Nous nous sommes engagés dans une gestion durable et efficace de l'eau qui doit intégrer les questions sociales, environnementales, économiques, mais à une échelle aujourd'hui européenne.

INTRODUCTION

Pierre ROUSSEL

Président de l'Office international de l'eau (OIEau), ancien directeur de l'eau

80 % du droit français de l'environnement découle du droit européen et c'est vraisemblablement le cas dans tous les États membres. 60 % des bassins européens sont transfrontaliers. En France, les seuls qui ne le soient pas sont ceux de Loire-Bretagne et de Corse, des îles de la Caraïbe, de Mayotte et de la Réunion. Une évolution logique majeure s'est produite lorsque l'on a adopté la directive cadre. Jusqu'aux années 1990 incluses, l'Europe raisonnait de la façon suivante : un problème, une directive. D'où une trentaine de directives... Cela avait l'avantage de traiter les problèmes un par un mais le défaut d'être très compliqué. De là est née la réflexion sur la manière d'obtenir un cadre cohérent, qui est devenu la directive-cadre.

La directive-cadre sur l'eau assure la cohérence du corpus juridique. Elle passe de l'obligation de moyens à l'obligation de résultats. C'est une évolution majeure : il s'agit d'arriver au bon état des masses d'eau en 2015. C'est aussi une directive globale, c'est-à-dire qu'elle prend en compte tous les aspects de la gestion de l'eau, qu'il s'agisse des problèmes d'organisation, des problèmes économiques, avec le recouvrement des coûts, des problèmes de police de l'eau et, surtout, des problèmes de planification, avec en France les SDAGE et les SAGE, et derrière, les programmes. C'est une directive qui a une vision à long terme. Elle part d'un état des lieux, fixe un objectif d'arrivée et les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre pour y parvenir. Enfin, cette directive a été la première à avoir été adoptée en codécision entre le Parlement et le Conseil.

En France, les ambitions affichées pour 2015 visent deux tiers des masses d'eau en bon état. Le point de départ était de 40 % et nous aurons du mal à atteindre nos ambitions. Certains États ont été beaucoup moins ambitieux. Quatre pays, à la fin de 2012, n'avaient fourni aucun programme : l'Espagne, le Portugal, la Belgique et la Grèce. La Commission a porté un jugement global sur l'ensemble des plans de gestion fournis par les États membres. Elle relève beaucoup d'efforts dans la préparation des plans, la mise en place d'un cadre d'analyse, l'intégration de la perspective écologique, un renforcement de la



coopération, de la participation du public. En face, les aspects négatifs : quatre États membres n'ont pas encore rapporté, la plupart des plans ne sont pas très ambitieux – les Pays-Bas reportent tout à 2027 – et il y a des lacunes dans la surveillance, un défaut d'informations précises sur les coûts et le financement, et peu de progrès sur les politiques de tarification transparente. La France est plutôt bonne élève à l'échelle européenne. Nous avons certes affiché des objectifs trop ambitieux. Nos compétences sont reconnues dans les différents jumelages avec les États membres ou les pays candidats que nous aidons à implanter les directives européennes. Nous exportons donc notre savoir-faire, même imparfait, et il est également reconnu en tant que tel par l'évaluation par les pairs (peer review) qui est en train de se mettre en place. La directive-cadre n'est pas la seule directive. Il y a eu ensuite la directive relative aux inondations de 2007 avec la même logique : des obligations de résultats, des plans de gestion, des cycles de six ans et la compatibilité avec les SDAGE. La directive sur le milieu marin a elle aussi la même logique de stratégie par cycles, avec l'élaboration d'un programme de mesures, d'un programme de surveillance et un objectif de bon état. Elle se met en place, de façon compliquée, elle aussi, puisque de nombreux documents se croisent pour arriver finalement à des documents stratégiques par façade maritime. Quelques sujets méritent notre attention, tels que le changement climatique et la montée du niveau marin. Je ne sais pas si la France accorde assez d'importance à cette élévation dans ses préoccupations. Le changement climatique est également un sujet sur lequel nous avons beaucoup à apprendre les uns des autres.

TABLE RONDE 1

Prévenir, gérer et assurer le risque d'inondation



Bernard BARRAQUE
Directeur de recherche CNRS
au Cired – AgroParisTech

Les Pays-Bas ont inventé la protection contre les inondations au Moyen Âge, avec les polders, les digues, etc. Ils ont créé les wateringues, en français du Nord, *waterschappen* en néerlandais. Ces communautés d'endiguement ont vite été complétées par des moulins à vent, plus tard par des pompes à vapeur. Les moulins à vent ont permis de drainer les sols et de les rendre plus rapidement cultivables. C'est la raison pour laquelle les Hollandais sont devenus les champions de la culture intensive, notamment pour exporter des produits agricoles à haute valeur ajoutée. Depuis la guerre, ces mêmes wateringues ont connu un très fort processus de concentration et, en même temps, un élargissement de leurs tâches à l'épuration des eaux usées urbaines – mais non aux réseaux d'égouts. Elles gardent leurs caractéris-

tiques d'institutions communautaires puisque leurs comités directeurs comprennent des représentants des agriculteurs, des industriels et des citoyens des villes. En effet, celui qui paie, qui contribue, doit être représenté. Il y avait



2 600 wateringues en 1945 et il n'en subsiste aujourd'hui que 23. La superficie moyenne d'une wateringue est de 1 400 à 1 500 km², ce qui correspond à peu près à la taille d'un SAGE, en France. Mais il y a soixante ans, la taille moyenne d'une wateringue était de 14 km².

Aujourd'hui, ce sont des institutions paraétatiques, constitutionnalisées comme collectivités fonctionnelles ; elles rencontrent un problème : il faut réarticuler leurs relations avec les collectivités locales. Il y a 12 provinces aux Pays-Bas, plus de 400 communes et la distribution d'eau est très fortement regroupée dans 10 structures équivalentes à des sociétés publiques locales, qui appartiennent à des syndicats mixtes entre les provinces et les communes.

Nous avons une histoire européenne commune entre les trois pays : la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, parce que ces trois pays ont des institutions de bassin, en quelque sorte. D'ailleurs, lorsqu'ils ont créé les agences de l'eau, les Français se sont un peu inspirés des wateringues hollandaises et, surtout, des agences de la Ruhr, que nous verrons en troisième partie de matinée. **Aujourd'hui, on peut se demander s'il ne faut pas revisiter ces autres modèles pour trouver un avenir plus solide à nos agences de l'eau.** ●



Marleen VAN RIJSWICK
Professeur en droit de l'eau
néerlandais et européen,
université d'Utrecht

Le projet de l'Union européenne « Star Flood » compare la gestion des risques d'inondation dans six pays européens, y compris la France. Les Pays-Bas sont très exposés aux inondations. Le risque de mort par inondation y est dix fois plus élevé que par n'importe quelle autre cause. Les Néerlandais ont une approche publique en matière de gestion des inondations ; les initiatives citoyennes ou les initiatives privées jouent un très faible rôle à cet égard. Les Pays-Bas sont un delta de très basse altitude, à l'embouchure de quatre rivières importantes, et de graves inondations sont survenues par le passé. La plus grave remonte à 1953. Cela a été un traumatisme national, qui a fait près de 1 800 victimes. Or, la majeure partie de la population néerlandaise vit dans les zones les plus vulnérables. Cela explique aussi pourquoi nous avons quelques principes directeurs en matière de gestion de l'eau. Nous mettons l'accent sur la décentralisation parce que nous sommes un État unitaire décentralisé. Nous nous concentrons également sur la prévention. Notre gestion des risques liés aux inondations se fonde sur la solidarité.

Nous avons également une approche intégrée de la gestion des risques liés aux inondations. Par ailleurs, nous avons des systèmes très compliqués de recouvrement des coûts et des institutions spécialement dédiées à la gestion de l'eau : les wateringues s'occupent de la gestion des risques liés aux inondations, mais également de la gestion de la qualité et de la quantité d'eau, y compris des eaux usées et des eaux souterraines. La protection contre les inondations représente entre 10 et 20 %, donc une faible partie de leur budget. Le traitement des eaux usées et le drainage coûtent bien plus cher. Le budget des wateringues s'élève à 2,8 milliards d'euros par an.

Nous avons deux grandes autorités qui sont chargées de l'eau : le ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, qui s'occupe de ce qui a trait à la planification stratégique ; et les 23 conseils de wateringues, qui se chargent de toutes les questions liées à la gestion de l'eau au plan régional. Ils disposent d'outils très perfectionnés, de normes de sécurité, d'un système de planification sur six ans, avec des plans intégrés, des réglementations qui permettent d'éviter l'augmentation des inondations, d'un système de permis. Ils ont également des pouvoirs législatifs et le pouvoir de lever des impôts. La gestion des



inondations urbaines relève de la responsabilité des municipalités.

S'agissant de la démocratie, il y a deux types de participation au sein des conseils de l'eau. Pour les citoyens, des élections directes sont organisées. Il y a également une représentation des parties prenantes au sein de ces conseils.

Actuellement, la relation entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire fait débat. Nous avons réformé le système sur trois points : coordination et intégration des plans de gestion de l'eau avec les plans d'aménagement territoriaux ; évaluation préalable des conséquences des projets de construction sur les ressources en eau et sur la gestion de l'eau ; mise en place de lieux de stockage d'eau. Depuis longtemps, nous avons des polders qui sont inondés intentionnellement pour protéger les régions peuplées. Les conseils locaux de l'eau, en collaboration avec les municipalités, doivent donc définir des aires de retenue d'eau d'un commun accord.

Mais ces dispositions ne sont pas suffisantes. Nous avons commencé à travailler sur un grand projet, Room for the river (rendre de la place aux rivières). Nous avons beaucoup de fleuves et de cours d'eau artificialisés et nous leur donnons davantage d'espace, dans l'idée d'une approche plus naturelle de la gestion de l'eau. Le programme comprend trois mesures. En cas de fortes précipitations ou de fortes crues, il faut d'abord essayer de faire en sorte que l'eau reste là où elle est, ce qui recharge les nappes phréatiques. Il faut la stocker pour pouvoir l'utiliser en cas de raréfaction de la ressource. Si cette option n'est pas possible non plus, on peut rejeter cette eau dans les fleuves pour qu'elle se déverse dans la mer.

Enfin, nous avons un autre concept à l'étude, *multi-layered safety* (la sécurité sur plusieurs niveaux), qui permet une approche de la gestion des risques d'inondation en trois étapes. Lorsque la solution des digues ne fonctionne pas, il faut des mesures additionnelles qui passent par une planification spéciale, en construisant par exemple d'une autre manière. C'est le deuxième niveau de sécurisation, qui relève de la responsabilité des municipalités. Le troisième niveau de gestion des risques vise à passer de la prévention et de la responsabilité publique à la responsabilité partagée entre différents acteurs, y compris les acteurs privés. Ce ne sera désormais plus une approche unique de la solidarité, parce que la manière d'assurer la sécurité des populations dépend des cas : parfois, on utilise des digues, parfois, il faut évacuer l'eau en trop grande quantité.

L'Union européenne prône un système d'assurances en matière d'inondations. Mais après les inondations de 1953, les compagnies d'assurance ont déclaré ne plus pouvoir assurer les Pays-Bas. Il est peu probable qu'il y ait des inondations mais s'il s'en produit, personne n'est en mesure de payer les dégâts. Nous continuons donc de parler de ces questions d'assurance, également parce que, ces dernières années, nous avons eu des gouvernements libéraux. Passer

de la prévention à l'assurance est l'idée actuellement en débat. Cela signifie que l'on passe d'un système où l'on paie pour éviter les inondations à un système où l'on paie pour les dégâts. Un autre argument en défaveur de l'assurance est que celle-ci n'entre pas dans notre idée de résistance. **Nous voulons que toute la société dans son ensemble soit en sécurité. Nous ne voulons pas que seuls ceux qui ont une assurance soient protégés. Nous pensons que choisir la voie de l'assurance n'incite pas à prendre ses propres responsabilités. Pourquoi devrait-on choisir de vivre dans une zone sûre si, de toute façon, il est obligatoire de payer ?** Pour toutes ces raisons, les assurances ne sont pas très populaires aux Pays-Bas. Nous avons bien sûr un fonds pour les catastrophes naturelles. En cas de catastrophe, le gouvernement paie une partie des dégâts, comme cela se passe en France, je crois. Mais c'est tout à fait différent d'un bon système d'assurance qui indemnise tous les dommages. ●





Régis THÉPOT
Directeur général de l'ETPB
Seine Grands Lacs

Le législateur européen, sans doute parce qu'il a commencé à relever un certain nombre de difficultés dans l'application des directives, a eu l'intelligence de dire que pour la directive relative aux inondations, il fallait laisser aux États nationaux le choix des objectifs généraux de cette politique publique, ce qui n'était pas le cas pour la DCE.

Tous les Français savent que les Néerlandais vivent dans un pays qui est, pour une grande part, « sous l'eau ». Paradoxalement, ils savent peu qu'un Français sur quatre est susceptible d'être inondé. Ce ne sont pas les mêmes phénomènes, nous n'avons pas

poldérisé notre pays, mais ce dernier s'est construit essentiellement le long des cours d'eau, et le risque est donc un risque absolument majeur en France. C'est tout à fait méconnu.

Le ministère des Infrastructures, traduit en néerlandais, est le Rijkswaterstaat. Or, ce sont les Français qui ont conçu le Rijkswaterstaat. Cela date de l'époque de la Révolution et a été conforté par Napoléon. Historiquement, nos deux pays ont été des pays très centralisateurs, très descendants. Il n'y a pas encore en France une vraie décentralisation dans cette politique de gestion des inondations, comme aux Pays-Bas. Mais nous progressons : en témoignent la Gemapi, nouvelle compétence confiée aux communes et aux groupements de communes et, au-delà,

le renforcement des outils que sont les EPTB, les établissements publics territoriaux de bassin ; avec en plus la création nouvelle des Epage, les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, nous allons vers un système plus équilibré, avec un rôle partagé entre l'État et les collectivités territoriales.

Un récent rapport de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau aux Pays-Bas émet un constat assez frappant : la faible conscience du risque, la faible culture du risque, y compris aux Pays-Bas, ce qui est tout de même incroyable. Le problème est le même en France : nous avons une culture du risque globalement très faible.

Les Néerlandais se protègent contre les débordements fluviaux, contre les crues dont les probabilités d'apparition sont de 1/1 250, donc au-delà de la crue millénaire. Cela doit nous interroger notamment pour savoir comment ils ont fait pour arriver à ce niveau de protection.

Les directives européennes sont une démarche d'inspiration anglo-saxonne et n'étaient pas tellement adaptées aux Français *a priori*, mais leur mise en œuvre est globalement positive : fixer des objectifs, des moyens, évaluer les résultats et, si les objectifs ne sont pas atteints, recommencer un cycle même si, dans la pratique, le cycle prévu de six ans est trop court ; une durée raisonnable serait dix ans.

La gestion des inondations et leur prévention n'est pas nécessairement coûteuse. Comme nous le dit l'Europe et comme l'a dit notre collègue néerlandaise, il faut intégrer les politiques. Préserver et restaurer des zones humides ne coûtent rien. Mais il faut que les habitants comprennent l'intérêt de ces zones humides. **Il faut entrer dans un système global qui fasse intervenir la notion de transversalité, le lien entre eau, aménagement du territoire et environnement.** Construire des protections n'est pas systématiquement la bonne solution. Il faut aussi absolument mener des actions sur les bassins, sur les territoires, et développer la culture du risque de façon transversale. ●

ILS ONT DIT

“ Comment, avec l'élévation du niveau de la mer et face à des catastrophes qui peuvent arriver sur des propriétés d'une valeur de plusieurs millions d'euros, faire en sorte que des personnes qui gagnent le Smic et celles qui paient des impôts puissent apporter une contribution solidaire ? En termes d'assurance, il s'agit d'un vrai sujet pour l'avenir : comment faire jouer une solidarité des moins riches vers les plus riches ? ”

Serge LEPELTIER
Ancien ministre, président de l'Académie de l'eau

Roland NUSSBAUM
Directeur de la Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MNR)

En ce qui concerne la question des assurances, nous sommes dans une situation radicalement différente des Pays-Bas. La France a abordé la question du risque naturel en général, et de l'inondation en particulier. Le risque naturel comprend la tempête, qui est un risque parfaitement assurable, aussi bien aux Pays-Bas qu'en France. En revanche, pour les effets de l'eau, d'une tempête liée à l'eau ou des autres excès du cycle de l'eau, c'est plus complexe. Dans ce domaine, la France a été l'une des pionnières, dans le monde, à initier dès 1982 une démarche intégrée de gestion des risques incluant l'assurance. Le droit à indemnisation a très bien fonctionné, mais le devoir de prévention, qui est lié au *land use planning*, la planification en matière d'urbanisme, n'a pas été bien rempli. Mais cette assurance liée à la demande d'arrêt de catastrophe naturelle a été extrêmement populaire. Il ne s'agit pas d'un fonds, comme on le pense très souvent, mais d'un système hybride de partenariat public/privé. Les assureurs portent une partie du risque et, certes, l'État est toujours réassureur de dernier ressort du système. Le particulier porte une partie du risque puisque, dans tous les cas, il doit assumer une franchise. La surprime « Cat-nat », pour un particulier, représente 12 % d'une assurance multirisque habitation, qui s'élève en moyenne à 200 ou 300 €. La démarche française est partie de ce choix de société de l'assurance, dont certains ont fait la critique, du fait du moindre succès du couplage avec la prévention. Ce que l'on appelait le plan d'exposition aux risques



en 1982 n'a en effet pas démarré et il a fallu lancer une deuxième étape, le plan de prévention. La loi Barnier de 1995 a créé le fonds de prévention des risques naturels majeurs prévisibles, dit « fonds Barnier », dont les finalités, au départ, étaient très marginales, mais qui, au fil du temps, sont devenues un instrument considérable de financement de la politique publique de prévention. Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur cette surprime d'assurance. Notre dispositif d'assurance sert donc aussi à financer la politique publique nationale de prévention des risques et, en l'occurrence, actuellement, surtout des risques d'inondation. C'est en effet ce qui alimente les plans submersions rapides (PSR) et les programmes d'action et de prévention des risques liés aux inondations (Papi). Cette deuxième étape consistait donc à considérer que le canal de l'assurance, de façon un peu ambiguë, servait aussi à lever un impôt, une taxe parafiscale, qui n'a peut-être pas été très bien qualifiée et qui est cachée dans la surprime « Cat-nat ». Cet impôt contribue au financement de la politique publique de prévention. Dans le cadre d'une démarche partenariale spontanée entre l'État, les assureurs et la Caisse centrale de réassurance, qui fait partie du dispositif, nous avons créé un outil collaboratif, l'Observatoire national des risques naturels, qui a vu le jour en 2012

et soutient les actions nationales. Nous combinerons cette démarche, partie du national, avec une démarche qui part des territoires, pour disposer de données, partager les données nécessaires en vue d'une meilleure gouvernance concertée de la prévention.

Nous constatons aujourd'hui que la Direction de l'eau et la Direction de la prévention des risques se sont retrouvées pour donner plus d'initiative aux acteurs locaux. À travers ces projets, qui s'appliquent aussi bien aux immersions fluviales que maritimes, selon qu'il s'agit de Papi ou de PSR, on donne la possibilité aux acteurs de réduire les inondations de fréquence, qui constituent l'un des axes prioritaires de la stratégie nationale, mais aussi, à l'autre extrémité, le caractère inassurable des inondations d'extrême gravité, celles que l'on n'a pas connues lors des trente années de notre récente expérience, celles que pourraient connaître la Seine, à Paris, ou la Loire.

En tant que responsables de la connaissance et de la prévention des risques naturels de la Mission des sociétés d'assurances, nous ne nous retranchons pas dans un propos d'assureur limité au sujet étroit de la garantie des risques. Nous nous employons au contraire à participer à la gouvernance de la prévention. ●

TABLE RONDE 2

Entretenir et renouveler le patrimoine



Pierre VICTORIA
Délégué général du
Cercle français de l'eau

La France dispose aujourd'hui de plus de 800 000 km de réseaux d'eau potable, de 200 000 km de réseaux d'eaux usées, de 12 000 à 13 000 usines d'eau potable et de 16 000 à 17 000 stations d'épuration, sans compter les systèmes d'assainissement individuel.

On dénombre 24 000 autorités en charge des services de l'eau et/ou de l'assainissement, chiffre à mettre en regard avec celui des services de Grande-Bretagne, qui sont cent fois plus importants en nombre d'habitants desservis. **Aujourd'hui, le morcellement français est considéré comme excessif et constitue sans doute un handicap pour faire face aux enjeux de gestion patrimoniale.** En effet, nous savons que parmi ces 24 000 autorités, après être sorties des travaux de mise aux normes des stations d'épuration, certaines ont à

faire face au renouvellement de réseaux vétustes et inefficients. Or, aujourd'hui, être inefficace en matière de réseau signifie non seulement faire fi d'une ressource souvent rare et fragile, gaspiller de l'énergie et des coûts de traitement, mais aussi être l'objet de pénalisations, puisque le Grenelle de l'environnement avait proposé une augmentation de la redevance aux agences de l'eau pour les collectivités qui n'obtiendraient pas 85 % de rendement de réseau.

Comment les collectivités locales vont-elles faire pour mener les chantiers de renouvellement de ce patrimoine, alors qu'elles sont soumises à un effet de ciseaux entre les investissements en berne et les ambitions croissantes ? Elles subissent une baisse des ressources cumulée du fait du recul de la consommation (liée à la progression des économies d'eau), de la diminution des subventions des départements et des régions, des ponctions de l'État sur le budget des agences... Agences qui, par

ailleurs, ont orienté leurs priorités vers la question de la qualité de la ressource et de l'état des milieux, au détriment des moyens alloués à l'eau potable et à l'assainissement. 1,5 milliard d'euros sont nécessaires pour atteindre le rendement des réseaux d'eau uniquement,



un investissement qu'il va falloir réaliser en même temps que le prix de l'eau diminue, puisque c'est le cas chaque fois qu'il y a renégociation d'un contrat. L'inaction en matière de patrimoine est un vrai risque. Une certaine forme de démagogie sur le prix de l'eau peut aussi présenter, à l'avenir, un certain risque en matière de gestion patrimoniale. En tous les cas, les collectivités doivent repenser la gestion de leur patrimoine pour le rendre réellement durable. ●



Richard FRANCEYS
Directeur de cours à l'université
de Cranfield, spécialisé
dans l'étude des services d'eau
et d'assainissement

En 1973, en Grande-Bretagne, il y avait encore beaucoup de services d'eau, et surtout d'assainissement. Début 1974, une centralisation radicale les a réunis avec une gestion intégrée des bassins de rivière. Nous avons alors investi, renouvelé les infrastructures et, en 1989, nous avons tout privatisé. Tout a été vendu à des actionnaires privés, à très bas coût. Ces actionnaires privés sont devenus responsables des investissements, du renouvellement d'actifs, le tout basé sur ce que l'on qualifie de tarifs reflétant les coûts réels. Les dix grandes entreprises ont été en grande partie vendues à des consortiums internationaux. Notre réglementation permet de suivre ce que font ces entreprises monopolistiques. Nous avons un régulateur, l'Ofwat, qui fixe les prix et qui s'assure que les normes sont respectées. Nous avons un accord pour procéder tous les cinq ans à une révision des tarifs. La dernière a eu lieu en décembre 2014. Lorsque la régulation est incitative, cela encourage les compagnies d'eau à devenir efficaces. Nous avons par ailleurs une inspection de l'eau potable pour nous assurer que la qualité de notre eau est bonne. Nous avons également une agence environnementale qui s'occupe des ressources en eau et des

eaux usées. Nous avons enfin un conseil des consommateurs d'eau, qui se réunit régulièrement en public avec les compagnies d'eau pour débattre de ces questions avec la société civile. Nous avons un système de comparaison et d'étalonnage très important entre l'Angleterre et le pays de Galles. Tous les résultats des entreprises sont rendus publics, ce qui les amène parfois à s'améliorer au vu des mauvais résultats obtenus.

Si nous regardons les investissements sur cent ans, on constate que lorsque nous avons nationalisé et centralisé en 1974, le gouvernement central n'a pas pu investir les fonds nécessaires. Mais lors de la privatisation, on a supposé que, puisque nous avions satisfait les directives en matière de traitement des eaux usées, les investissements allaient diminuer. Cela n'a pas été le cas, au contraire : le niveau d'investissement est resté assez élevé depuis et le sera également sur les prochaines cinq années. À l'heure actuelle, les deux tiers des investissements vont à la gestion de l'actif et au renouvellement des infrastructures. Nous remplacerons les canalisations tous les cent ans et tous les cinq cents ans pour les eaux usées. C'est long, mais rattraper le retard prend du temps.

La clé d'une réglementation basée sur un système de mesures incitatives réside dans les révisions de prix qui ont lieu tous les cinq ans, qui montrent les points où les compagnies d'eau ne sont pas efficaces. **Les mesures incitatives ont**

permis aux entreprises d'obtenir plus de profits en devenant plus efficaces. Ces mesures ont donc vraiment contribué à améliorer l'efficacité du système et permis aux investissements de répondre vraiment aux besoins en matière de gestion des actifs.

Quel est l'impact sur les prix pour les consommateurs ? Vous avez peut-être entendu que les prix avaient augmenté de 45 % en termes réels les dix premières années, entre 1989 et 1999. Dans les années qui ont suivi, le responsable de la régulation a introduit un plafonnement des prix, et même une réduction. Les compagnies ont réussi à absorber cette baisse. Son successeur leur a accordé les tarifs qu'elles voulaient et les prix sont repartis à la hausse, ce qui était contraire à l'intérêt des consommateurs. En 2014, le responsable de la régulation a promis une réduction des tarifs de 5 % sur les cinq années à venir. Ce ne sont pas de bonnes nouvelles pour les entreprises, mais ce sont de bonnes nouvelles pour les consommateurs.

Au total, on constate une augmentation de 36 % sur la période depuis 1989. Si l'on exclut la période de rattrapage des cinq à dix premières années, cela fait une réduction de 1,3 % en termes réels. Le système donne donc des résultats et, malgré ses aberrations, permet d'avancer et de faire repartir les investissements. La performance est également au rendez-vous. Nous avons énormément de données qui le prouvent. Il y a différentes

façons de mesurer ces résultats : le nombre de propriétés risquant d'être inondées par les égouts est à la baisse, les basses pressions sont en baisse, la qualité s'améliore...

Un autre aspect intéressant de la gestion des actifs est celui des fuites. Les Britanniques ont conceptualisé un « niveau économique de fuite ». Pourquoi jeter de l'argent par les fenêtres alors que l'on peut éviter les fuites ? Du moins faut-il le faire jusqu'à un certain point. Selon les chiffres dont nous disposons, le taux de fuites se situe entre 17 et 19 %. Pour Thames Water, le taux se situerait entre 31 % et 25 %. Les résultats varient parce que nous avons un système très ancien et la spécificité des types de canalisations d'eau fait qu'une bonne partie de celles-ci sont rouillées et percées ; mais nous arrivons à un niveau de fuites économiquement gérable.

Aujourd'hui, les entreprises doivent se concentrer sur les résultats plutôt que sur la production. Elles évaluent la satisfaction des consommateurs en matière de qualité de l'eau. C'est un véritable défi, pour les entreprises, que de passer de la production au résultat et à la satisfaction du consommateur.

Concernant l'information aux consommateurs, l'Ofwat a simplifié les données collectées, ce qui réduit également la charge de travail pour les entreprises privées. Lors de la dernière révision des prix, les entreprises de l'eau ont dû envoyer des questionnaires à 5 000 foyers et obtenir l'acceptation par les consommateurs de leur nouveau *business plan* et de cette nouvelle tarification. Des sondages sont réalisés en permanence, des questionnaires leur sont soumis pour savoir ce qu'ils pensent du travail, de la réactivité des entreprises au téléphone, par exemple. Ainsi, en cas de plainte d'un consommateur, un sondeur va le rappeler dans les trois semaines pour lui demander ce qu'il a pensé du service en réponse ; et les informations recueillies sont transmises et prises en compte pour la détermination des tarifs maximum que l'entreprise pourra appliquer. ●

Philippe MAILLARD Président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau

Il faut contrer l'idée selon laquelle il n'y a pas de régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Simplement, cette régulation s'exerce de façon très différente et dispersée entre divers organismes qui fixent, par exemple, les règles en matière de qualité d'eau potable et qui contrôlent les services d'eau. Cela peut émaner des chambres régionales des comptes, des instances de contrôle, de textes réglementaires ou de lois françaises, comme de directives européennes. De plus, une initiative a été prise récemment par l'Onema, consistant en la création du système d'information des services publics d'eau potable et d'assainissement (Sispea), dont l'objectif est de collecter l'ensemble des données de performance – performance de patrimoine mais aussi, performance globale des services d'eau et d'assainissement. **Il faudrait rendre obligatoire, pour les collectivités, le fait de remplir les données annuelles du Sispea de façon que les parties prenantes aient accès, service par service, à la performance patrimoniale,**

à la performance du service rendu aux usagers de chacun des services d'eau français. Aujourd'hui, seulement 30 % des collectivités le remplissent. Avec cet outil, on pourra étudier, collectivité par collectivité, les choix faits par les maîtres d'ouvrage en matière de patrimoine ou de service au consommateur.

Dans le système français, décentralisé, ce sont les autorités organisatrices, les collectivités ou leurs regroupements qui décident comment gérer leurs services d'eau ou d'assainissement. Les choix patrimoniaux sont pris par les élus. Aujourd'hui, en France, certains d'entre eux décident d'entretenir leur patrimoine et font les investissements nécessaires directement ou via leur opérateur public ou leur délégataire. D'autres ne le font pas pour limiter ou réduire la facture d'eau.

Nous avons déjà tiré la sonnette d'alarme au sujet des renouvellements de réseaux. Avec un taux de renouvellement de 0,6 % par an, c'est-à-dire une moyenne d'âge de 150 ans, les renouvellements des canalisations sont insuffisants. Mais les élus font aussi des choix sur ce qui est offert aux consommateurs. Il y a des services d'eau, en France, où l'on peut payer sa facture sur Internet ou être reçus dans des agences et leurs accueils clientèle. Ce sont des choix réalisés par les autorités organisatrices. **Dès lors qu'ils émanent des élus, ces choix sont légitimes, mais ils devraient être évalués par des systèmes de performance des services d'eau et d'assainissement.**

Cela nous ramène à la nécessité de nous orienter vers un contrôle de performance, qui est l'un des grands mérites du système anglais : **aujourd'hui, où qu'il soit en Angleterre, le consommateur peut comparer et connaître la performance de son service d'eau par rapport à ceux d'autres consommateurs anglais.** J'espère qu'en France, cela pourra être le cas demain. Déjà, dans certaines régies ou au sein de certains cahiers des charges de délégation, il y a des indicateurs de performance qui fixent



des règles et des objectifs ambitieux en matière de rendement de réseau, de renouvellement, de délai de réponse, de satisfaction du client...

La transparence est la condition de la confiance du consommateur dans son service d'eau et d'assainissement. C'est à la fois une demande des collectivités et une demande des consommateurs d'avoir accès à l'information, pour comprendre pourquoi le prix de l'eau est aujourd'hui en moyenne à 3,50 € par mètre cube et pourquoi il varie d'une commune à l'autre. Le rôle des entreprises privées est de pouvoir innover pour contribuer à la performance des services d'eau et d'assainissement, en développant des technologies qui permettent d'être plus efficaces, par exemple, dans la détection et la réparation des fuites, grâce aux technologies de l'information et de la communication, et de limiter, *in fine*, l'impact sur le prix pour le consommateur. ●



Alain GRIZAUD Président des Canaliseurs de France

La problématique du renouvellement des réseaux, en France, est d'abord celle de leur vétusté. En effet, les premiers équipements français datent d'avant-guerre pour les parties les plus urbanisées mais, en majeure partie, de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 1970. Aujourd'hui, nous sommes arrivés à un niveau d'équipement important et n'avons rien prévu pour la suite, sachant que ces premiers investissements ont été faits avec beaucoup de financements publics et peu de finan-

cements collectifs, puisque le taux de subvention ou le taux d'intervention des agences ou autres financeurs pouvait atteindre jusqu'à 80 ou 90 %. La prise de conscience, quelques années plus tard, que ces réseaux devaient être amortis et la mise en place de la comptabilité publique M49, qui permettait à la base de créer de l'amortissement public, ont également constitué une problématique. Souvent, l'amortissement a été basé sur la valeur nette payée par la collectivité, subventions déduites. Cela pose un réel problème dans les lignes comptables aujourd'hui ; et quand on parle de transparence, il y a eu de nombreuses polémiques sur la notion d'amortissement, puisque, dans les factures d'eau, on paie de l'amortissement, mais si l'investissement est de 100 et que l'on est parti sur une base de 20, à la sortie, il en manque 80, et à euro constant.

Les enjeux financiers sont colossaux. Le renouvellement des canalisations est de 100 000 à 200 000 €/km pour une zone rurale et de 400 000 à 800 000 €/km pour une zone urbaine. 800 millions d'euros y sont annuellement consacrés, ce qui ne permet de renouveler que 0,55 ou 0,6 % des canalisations d'eau et de 0,6 à 0,7 % des canalisations d'assainissement. Cela donne une idée des moyens nécessaires pour arriver à rattraper le retard. De surcroît, les durées de vie théoriques sont moins importantes chez nous que chez les Anglais, où j'entendais qu'elles étaient de 500 ans pour la partie assainissement.

ILS ONT DIT

“ On peut faire de la régulation sans régulateur, via les contrats qui lient l'opérateur à la collectivité locale sur la base d'un certain nombre de critères de performance. Il y a également une régulation économique qui peut se faire à partir de modèles financiers, qui permettent de réguler les tarifs en fonction des résultats obtenus, soit chaque année, soit tous les cinq ans, en fonction de la périodicité arrêtée dans le contrat. ”

Mamadou DIA
Directeur général de la Sénégalaise des eaux,
président de la Fédération internationale des opérateurs privés
de services d'eau (AquaFed)

Chez nous, les délais avoisinent plutôt les 200 ans. L'inquiétude, pour nous aujourd'hui, porte sur le financement.

Aujourd'hui, dans notre système français, l'eau paie l'eau. Tout investissement passe à travers la facture d'eau, donc par l'utilisateur et le consommateur. Or, on cherche à diminuer la facture d'eau et donc les capacités et les moyens d'investir demain.

Nous pensons qu'avec le Grenelle 2, qui a introduit la notion d'inventaire du patrimoine, il y avait eu une prise de conscience collective sur le besoin de renouvellement des infrastructures. Or, au 31 décembre 2014, on ne sait pas si ces inventaires patrimoniaux sont bien conformes aux dispositions législatives. Il n'est pas possible de quantifier, même à travers le Sispea, puisque le système repose sur de l'autodéclaration. Sur le terrain, nous constatons une prise de conscience mais, derrière, il n'y a pas de suivi, pas d'action. On repousse chaque année les échéances et on renonce à la volonté de regarder la réalité économique. **Car nous savons qu'il faudra, dans un premier temps, faire un pic d'investissement, une augmentation et, ensuite, comme dans le modèle anglais, il y aura un lissage sur plusieurs années. Cela nous permettra peut-être, à terme, de laisser aux générations futures un patrimoine en bon état.** ●

Anne-Lise JACQUET
Vice-présidente
de la communauté urbaine
de Bordeaux, en charge
de l'eau et l'assainissement

La communauté urbaine est devenue Bordeaux Métropole le 1^{er} janvier 2015. Elle est l'autorité organisatrice en matière d'eau potable et d'assainissement, compétente pour 23 des 28 communes qui la composent. L'assainissement non collectif est géré par une société publique dédiée créée par la communauté urbaine ; et pour l'eau, il existe un service d'eau industrielle. Le réseau d'eau et d'assainissement de la communauté urbaine est unitaire. Nous avons eu un contrat de concession sur trente ans avec le délégataire en eau et en assainissement, la Lyonnaise des eaux. Pour l'assainissement, lorsque le contrat est arrivé à échéance, nous sommes repartis sur une délégation de service public. Nous avons créé une société dédiée dans laquelle nous avons fait entrer des associations de consommateurs, pour les impliquer dans la gestion de l'assainissement et connaître leur point de vue. Pour l'eau, nous sommes actuellement en cours d'étude puisque, en février prochain, nous allons faire un choix politique entre le maintien en délégation de service public ou la régie.

Le premier constat que l'on peut faire est que très peu de concitoyens savent vraiment comment s'opère le service public de l'eau en France. En les amenant à s'y intéresser à travers la création de sociétés dédiées, lorsque l'on change de mode de gestion, on peut aussi les amener à faire des économies et à être beaucoup plus attentifs à leur consommation. Ce sont aussi d'importants relais d'opinion.

Pour nous, la qualité du service est essentielle. Nous avons à cœur de valoriser et d'entretenir au mieux le patrimoine lié au service public de l'eau et de l'assainissement. C'est un patrimoine qui s'élève à 1,3 milliard d'euros. Il est aussi important en infrastructures, puisque l'eau potable représente un réseau enterré de 3 100 km, pour une valeur estimée à 650 millions d'euros. À cela s'ajoutent les réservoirs, les forages de prélèvement, les équipements électromécaniques et plus de 150 hectares de foncier sur la communauté urbaine. Pour l'assainissement, le réseau enterré représente près de 4 100 km de linéaire et est estimé à 1 milliard d'euros.

Mais il est très complexe, techniquement, d'entretenir ce patrimoine, notamment en ce qui concerne les réseaux, qui sont en partie anciens, voire très anciens, puisque certains datent du XIX^e siècle. Bordeaux Métropole consacre environ 6 millions d'euros chaque année au renouvellement du réseau d'assainissement. Le délégataire en charge du service d'eau potable prévoit chaque année plus de 3 millions d'euros pour le renouvellement du réseau. En cette période de crise, les marges de manœuvre sont réduites, puisque nous perdons des financements d'État, ce qui a une incidence sur les investissements et sur l'entretien du patrimoine. Nous serons donc obligés de faire preuve d'audace pour trouver des financements auprès du Feder, mais aussi de l'agence de l'eau. ●



TABLE RONDE 3

Reconquérir le milieu aquatique et préserver la biodiversité



Claire TUTENUIT Déléguée générale d'Entreprises pour l'environnement (EPE)

Entreprises pour l'environnement est une association d'une quarantaine de grands groupes français et internationaux qui travaillent ensemble sur les questions d'environnement au sens large et, donc, s'occupent de changement climatique, de santé, d'environnement, et de biodiversité. Il est intéressant de voir que la biodiversité prend une vraie place dans les débats sur l'eau. C'est une évolution positive, d'abord parce que les interférences entre eau et biodiversité sont bien connues – les pollutions de l'eau sont des atteintes à la biodiversité et font partie des atteintes importantes. Symétriquement, les atteintes à la biodiversité peuvent polluer les eaux, avec les problèmes de ruissellement, par exemple. Mais la biodiversité vient aussi souvent au secours de la qualité

de l'eau, c'est le cas avec les services écosystémiques.

Les liens entre eau et biodiversité sont importants et il est pertinent qu'une réflexion sur la rénovation du modèle français de l'eau prenne en compte et intègre ce qu'elle peut faire pour la biodiversité. C'est d'autant plus vrai qu'à l'expérience, on constate que lorsque l'on cherche des moyens pour remédier aux problèmes de la biodiversité, des moyens à affecter à l'amélioration ou à la préservation de la biodiversité, on s'aperçoit que ceux-ci ne sont pas si nombreux aujourd'hui. Les moyens affectés à la protection des captages font partie des quelques sources de financement qui peuvent être mobilisées au service de la biodiversité. ●



Mario SOMMERHÄUSER
Docteur en sciences
naturelles, chef de bureau,
Emschergenossenschaft
und Lippeverband (agences
de l'eau allemandes)

La reconstruction de l'Emscher est le plus grand projet de reconstruction d'un bassin-versant dans l'histoire de l'Europe. Affluent du Rhin situé dans le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie, l'Emscher est une rivière qui fait beaucoup de méandres, et ses crues étaient très fréquentes. Au milieu du XIX^e siècle, les mines de fer et de charbon ont amené une urbanisation croissante du secteur où de nombreuses industries se sont installées. Celles-ci rejetaient leurs eaux dans la rivière. Il s'est également produit des affaissements de terrain dans la région. Les inondations n'avaient plus cours seulement pendant les crues, mais durant toute l'année. Des maladies se sont répandues : choléra, paludisme, typhus...

Cela a entraîné la création, par le roi, de la Coopérative de l'Emscher, en 1899, l'une des plus grandes structures de gestion des eaux en Allemagne. Nos missions sont de gérer les eaux usées, les eaux pluviales, de prévenir les inondations, de gérer et développer la rivière. La construction d'un réseau technique a été lancée en 1904. Le lit de la rivière a été redressé, approfondi et endigué ; on ne s'occupait pas de biodiversité, à l'époque. Des digues et des canaux bétonnés ont été construits, de même qu'un réseau de 350 km de canalisations d'assainissement pour transporter les eaux pluviales et les eaux usées. L'idée était de créer un réseau à ciel ouvert, parce qu'avec les affaissements réguliers, un système souterrain n'aurait jamais résisté.

La structure redressée et bétonnée de l'Emscher et de ses affluents a servi pendant près d'un siècle. Mais, avec l'arrêt de l'industrie minière dans la région, les problèmes d'affaissement ont diminué. Il est donc redevenu possible de passer à un mode souterrain. Nous avons mis en place un projet de reconstruction de l'Emscher sur trente ans. Ce projet a démarré en 1992, pour un investissement total de près de 4,5 milliards d'euros. De nouvelles usines de traitement des eaux usées utilisant des techniques de pointe ont été édifiées. 423 km de canalisations ont été construits pour les eaux usées, et les 350 km d'eaux usées à ciel ouvert ont été transformés en canaux pour eaux purifiées. Nous devrions terminer ce projet en 2017, avec une nouvelle conception des cours d'eau d'ici à 2020. C'est une tâche commune et une contribution essentielle au développement de la région. La nouvelle Emscher aura aussi une grande valeur ajoutée du point de vue des services écosystémiques.

Nous avons un plan pour l'avenir de l'Emscher : de nouvelles infrastructures de gestion de l'eau, une rénovation écologique, le développement urbain, des coulées vertes, la protection du climat, de la biodiversité et un cadre de vie plus agréable. Aujourd'hui, en 2015, nous avons déjà réalisé 285 km de réseaux d'eaux usées et redessiné 123 km de cours d'eau, de nouveaux ruisseaux et rivières.

Ce vaste projet reste encore dans les limites de budget et de délais, ce qui est rare partout en Europe, même en Allemagne. **Les raisons du succès de la reconstruction de l'Emscher tiennent au strict contrôle des investissements, de l'extérieur comme de l'intérieur, à un dialogue continu avec la population et à un grand degré de participation.**

Au niveau de la biodiversité, nous avons observé, immédiatement après la reconstruction, un nouveau réseau

aquatique, d'un point de vue biologique, chimique et hydro-morphologique.

Nous avons notre propre système de surveillance pour contrôler le succès de la reconstruction en fonction de la DCE de la Commission européenne. Des espèces de faune et de flore sont revenues spontanément dans les nouveaux cours d'eau, et nous observons une augmentation significative d'espèces depuis les années 1990, lorsque le projet a commencé. De 150 espèces d'invertébrés, on est passé à plus de 400 espèces en l'espace de vingt ans. La situation continue à présenter des défis en ce qui concerne les poissons, parce que tant que l'Emscher n'est pas complètement doublé d'un égout, il continue à recevoir des eaux usées, ce qui fait que la migration de poissons du Rhin n'est toujours pas possible.

Sachant cela, la survie d'un poisson unique, le Sculpin (la Barbotte), nommé chez nous *Emscher-Groppe*, est à signaler tout particulièrement. Ce poisson des



fonds de l'eau, aux besoins très spécifiques, a survécu, pendant des décennies d'isolement, dans un cours d'eau supérieur pollué. Il a probablement muté en une espèce à part, ce qui est attesté par l'université de Cologne, du fait qu'il n'y a pas eu d'échanges génétiques pendant un siècle. Nous avons donc une nouvelle espèce, ce qui veut dire que l'évolution des espèces peut avoir lieu en cent ans dans la région de l'Emscher. Nous en parlons autour de nous parce que c'est fascinant : les pires situations peuvent produire des choses intéressantes.

Une autre chose doit être spécifiée : la nature a besoin de temps pour se redévelopper. La croissance spontanée de plantes et d'animaux a commencé, mais celle-ci arrivera à maturité après dix ans. La population et le gouvernement sont impatients d'arriver à un niveau écologique élevé, notamment après avoir dépensé plusieurs milliards d'euros.

Nous pensons que notre principe d'une organisation publique à but non lucratif de type coopératif est un modèle de réussite, particulièrement pour ce projet, pour la région, pour les communautés locales et pour l'environnement. ●

Olivier LAROUSSINIE
Directeur de l'Agence des aires marines protégées, préfigurateur de l'Agence française pour la biodiversité

L'Agence française pour la biodiversité regroupera, à partir de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'Agence des aires marines protégées, les Parcs nationaux de France et l'Atelier technique des espaces naturels. L'expérience de la rivière Emscher nous montre que le domaine de l'eau a un temps d'avance sur l'approche globale écosystémique du bon état. La biodiversité a évolué. Elle fait maintenant l'objet d'approches à d'autres échelles et pas uniquement celles des espèces protégées ou des espaces protégés. Mais nous n'avons pas la puissance d'une DCE ou d'une directive-cadre sur le milieu marin, qui invitent à définir ce que sont le bon état écologique, les objectifs environnementaux, à avoir un programme de surveillance. Pour l'instant, nous n'avons que les politiques nationales, régionales, départementales. Les collectivités sont très impliquées dans les questions de diversité ; au niveau européen, nous avons Natura 2000, mais elle reste cantonnée à la notion d'espèces et d'habitats protégés ; elle est accompagnée, certes, d'une notion de bon état de conservation, qui se voulait déjà un peu globalisante, mais nous avons vraiment un pas à franchir. Je pense que mettre l'eau dans la construction de l'Agence française pour la biodiversité est pertinent. Cela tirera vraiment le dispositif de biodiversité vers cette approche globale. Aujourd'hui, la biodiversité terrestre peut apporter à la gestion de l'eau une vision des bassins-versants qui porte encore plus sur leur totalité, et pas uniquement sur les zones humides autour des cours d'eau. Sur la question de la

gouvernance, on voit combien, dans l'exemple de la rivière Emscher, la participation est importante. En France, nous connaissons bien le dispositif de gouvernance territoriale qui existe autour de la politique de l'eau. À l'inverse, pour la biodiversité, nous avons un dispositif de gouvernance qui, une fois de plus, s'est construit autour des espèces et des espaces protégés. Il est réel, il installe des habitudes de participation, de consultation ; mais à l'échelle de l'ensemble du territoire, ce n'est pas encore le cas. Cela commence, avec l'élaboration des schémas de cohérence écologique au niveau des régions, mais on ne couvre pas tous les territoires. Je pense que dans le montage de cette agence, il faut vraiment profiter de cette conjonction de l'eau et de la biodiversité pour réfléchir intelligemment à la conception d'un système qui couvre bien les deux aspects. **Il faut retenir deux idées de ce débat : premièrement, pour monter l'Agence française de la biodiversité, il est nécessaire d'associer le monde de l'eau, et notamment sur la question de la structuration territoriale, de prendre soin de savoir ce que l'on fait avec les agences de l'eau. Ensuite, comme dans l'expérience allemande, une institution forte et un système de participation, autant dans la gouvernance que dans les actions, sont certainement deux clés du succès.** ●





Bernard CRESSENS
Président du Comité français
de l'Union internationale pour
la conservation de la nature
(IUCN)

L'IUCN, organisation européenne et internationale fondée en France, a essentiellement développé la liste rouge des espèces. Depuis un certain nombre d'années, l'IUCN collecte des informations scientifiques sur l'état de la biodiversité, d'abord par l'entrée des espèces, et désormais par la santé des écosystèmes, puisque ces espèces ne peuvent vivre que si les écosystèmes sont en bonne santé. Sur l'eau, il s'agit de réparer les erreurs. Mais la destruction des zones humides en France continue, malgré les pouvoirs publics et les politiques des collectivités territoriales. De 20 à 30 % des espèces liées au milieu aquatique sont menacées en France métropolitaine, que ce soit chez les mammifères, chez les poissons, les

invertébrés, etc. Nous avons progressé, même s'il nous faut encore, avec le monde agricole, procéder comme nous l'avons fait avec le monde industriel et comme le font les collectivités territoriales : en exerçant le principe du pollueur-payeur.

L'exemple de la rivière Emscher est un exemple intéressant d'approche globale. Nous avons actuellement en France trois ou quatre dossiers de gros conflits relatifs à des aménagements sur des zones humides. Ce sont en général des projets lourds (construction d'aéroport ou d'infrastructure) qui ont été mis en route sans avoir été pris dans une dimension globale. Cela ne fonctionne plus aujourd'hui, car les concitoyens ont maintenant en tête qu'il y a deux éléments majeurs sur lesquels tout projet nouveau doit être bâti : la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité. Tant que les élus et les dirigeants n'auront pas compris que ces projets doivent traiter d'entrée ces deux éléments majeurs, il y aura des conflits. Il y a deux ans, dans le cadre du projet de circuit automobile à Flins, nous avons lutté contre tous les élus de droite et de gauche qui avaient

voté pour la construction du circuit sur une zone de captage en agriculture biologique, couvrant 150 ha. **Certes, il faut regarder l'emploi, le développement économique lié aux grands projets, mais aussi étudier les potentiels et les nécessités. Les priorités, ce sont le respect des personnes et de la biodiversité, et la lutte contre le changement climatique.**

Aujourd'hui, nous avons la capacité, nous avons l'intelligence, mais nous devons nous mettre autour de la table et faire en sorte que des intérêts, des lobbies particuliers ne l'emportent pas sur l'intérêt général. Dans ce sens, l'IUCN travaille avec toutes les collectivités, toutes les entreprises, parce que partout où il y a des hommes et des femmes de bon sens, on peut travailler ensemble et améliorer les choses. La liste rouge est un élément d'aide à la décision, un élément d'alerte qui devrait permettre aux gens, autour d'une table, d'avoir des projets d'aménagement, de gestion et de protection prévoyant d'éviter, de réduire et de compenser. Si nous déclinons cela au quotidien dans nos collectivités et nos entreprises, nous sommes dans un monde de progrès. ●

ILS ONT DIT

“ Dans divers endroits, en France, des syndicats d'assainissement et d'épuration, ou de production d'eau brute s'occupent également du milieu aquatique ; on pense entre autres à l'Essonne et à l'Orge, où des syndicats d'assainissement s'occupent de la rivière en même temps et, donc, réalisent la même articulation que pour l'Emscher, avec beaucoup moins de moyens (mais dans un contexte initial moins dégradé), entre l'assainissement et la gestion du milieu aquatique. ”

Mamadou DIA
Directeur général de la Sénégalaise des eaux,
président de la Fédération internationale des
opérateurs privés de services d'eau (Aquafed)

Laurent ROY

Directeur de l'eau et de la biodiversité, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

La Direction de l'eau est aussi celle de la biodiversité. La précision est d'importance puisque, précisément, nous faisons le lien entre ces politiques. Les différentes analyses qui ont été réalisées sur la mise en œuvre de la DCE, au niveau européen comme au niveau national, montrent que la dimension écologique reste l'un des deux principaux facteurs problématiques pour l'atteinte des objectifs de bon état. Il y a un enjeu majeur à réussir à améliorer l'efficacité de notre action sur tout ce qui relève des milieux.

Plus largement, nous avons affaire à un paquet de directives (directive eau, stratégie pour le milieu marin, directives qui constituent le réseau Natura 2000...) qui, au fond, visent des objectifs convergents (le bon état des milieux, le bon état des ressources), mais qui sont encore mis en œuvre de manière beaucoup trop sectorielle. Nous sommes porteurs, au niveau européen, d'une réflexion sur la convergence de ces textes. Le chantier de la création de l'Agence française de la biodiversité est un chantier unificateur entre les mondes, avec un grand poids de l'eau, l'Onema étant le principal pourvoyeur de personnel en ETP pour cette future agence, dans son schéma actuel. Mais le monde de la mer est très présent, avec l'Agence des aires marines protégées, de même que le monde de la terre, avec les Parcs nationaux. Dans le cadre du projet de loi sur la biodiversité, l'accent est mis sur les services écosystémiques, qui font bien ce pont entre biodiversité et politique de l'eau, et sur les continuités écologiques : infrastructures écologiques, continuités écologiques, trame verte et bleue... Enfin, le chantier de la compétence dite Gemapi (compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatique et de prévention des inondations) est ouvert. Il confie une compétence pour la gestion des cours d'eau et les ouvrages de protection au

bloc communal, l'EPCI à fiscalité propre. Ce chantier organisationnel, institutionnel, est déterminant, parce que pour bien faire le lien entre eau et biodiversité, il faut qu'il y ait des porteurs, des maîtres d'ouvrage qui fassent eux-mêmes ce lien.

Le sujet de la rivière Emscher est intéressant, compte tenu à la fois de l'ambition du projet et de son caractère global, qui traite les différents aspects de fonctionnement écologique, d'amélioration de la qualité, de traitement des eaux usées et de renaturation. En France, nous avons aussi un cadre qui permet ce type d'expérience, même si nous n'avons encore aucun projet qui atteigne ce degré d'ambition. Mais nous pouvons rappeler le binôme « institutionnel » entre les SAGE et les contrats de rivière. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux permettent, au niveau local, déconcentré, en partenariat avec l'ensemble des parties prenantes dans le domaine de l'eau, de définir des règles du jeu et des objectifs communs pour un bassin-versant sous tous ses aspects ; donc, avec cette même exigence de globalité, de croiser à la fois les problématiques de petit cycle, de grand cycle, de qualité de l'eau, de bon fonctionnement des hydro-écosystèmes. Le contrat de rivière, lui, est le volet plus programmatique. Il prévoit un programme d'actions, un plan de financement pour atteindre les objectifs par la réalisation d'actions concrètes. Nous

avons d'ailleurs des expériences qui peuvent se rapprocher, sans avoir ce degré d'envergure, de ce qui a été présenté, ainsi la Bièvre, cet affluent de la Seine qui coule au sud de Paris et qui, historiquement, se jetait dans la Seine à Paris. Aujourd'hui, la Bièvre rejoint le réseau d'assainissement parisien. À l'inverse de ce qu'ont fait nos amis allemands, nous n'avons pas installé d'assainissement à ciel ouvert : nous avons transformé la rivière en système d'assainissement en l'enterrant. Onze kilomètres ont été busés et tout l'aval n'existe plus, puisque l'eau se rejette dans le réseau d'assainissement de l'agglomération parisienne. Un contrat de rivière sur la Bièvre a été élaboré, qui comprend des actions de « déterrage » pour remettre la rivière à ciel ouvert, en créant à côté un réseau d'assainissement pour collecter les eaux usées et pour que la rivière retrouve son caractère naturel. Il s'agit tout de même d'un contrat de rivière à 216 millions d'euros. C'est une première expérience réussie de récréation de rivière. D'autres projets plus ambitieux sont en cours de mise au point à Arcueil, Gentilly et L'Haÿ-les-Roses. **Nous avons tout intérêt à nous inspirer de ce qui été fait pour l'Emscher, avec ce caractère de démarche globale, collective, d'adhésion de la population et de l'éducation à l'environnement, qui est également un critère essentiel de bonne adéquation, d'appropriation par les populations de ce type de projet.** ●



CONCLUSION

Jean LAUNAY

**Président du Comité national de l'eau
et député du Lot**

Le Cercle français de l'eau a souhaité organiser ce colloque dans le prolongement de celui des agences et du ministère, qui s'est tenu en octobre, à l'occasion des 50 ans de la loi sur l'eau. La politique de l'eau en France a beaucoup fait parler d'elle ces dernières années : un rapport d'évaluation initié par les pouvoirs publics, le rapport parlementaire de Michel Lesage, député des Côtes-d'Armor, diverses notes du Centre d'analyse stratégique, un rapport du Conseil économique, social et environnemental sur la gestion et les usages de l'eau en agriculture... Tous ces rapports nous questionnent et tentent d'apporter des réponses aux nouveaux enjeux auxquels nous sommes confrontés : la baisse des recettes, liée aux baisses de consommation, les besoins d'investissement dans le patrimoine – concrètement, le renouvellement des réseaux –, l'émiettement de l'organisation des services et des syndicats d'eau, la participation à la gestion du grand cycle de l'eau, les nouvelles compétences locales vis-à-vis du milieu aquatique et la prévention des inondations, la fameuse Gemapi.

Dans la réflexion sur ces enjeux, il nous faut évoquer le sujet douloureux du prélèvement opéré par l'État sur les budgets des agences de l'eau de 220 millions d'euros, en 2014, dont nous n'avons pas réussi à éviter le renouvellement pour les deux années à venir. Nous devons continuer à être vigilants sur le jacobinisme latent de l'État en matière de finances. Ce prélèvement constitue une sorte de double peine pour le financement de la politique de l'eau ; nous avons à la fois moins de moyens et plus d'actions à mener par l'élargissement du champ d'intervention, avec la Gemapi et la biodiversité. La première table ronde a posé la question de la gestion des inondations, qui constitue l'une des préoccupations principales des élus locaux. Aux Pays-Bas, l'État est le seul responsable du financement des protections comme de l'aide des sinistrés. Il est relayé à l'échelle locale par les collectivités spécifiques, les waterschappen, qui ne sont responsables que des eaux et qui ont leurs propres taxes. Aujourd'hui, dans l'esprit de la directive-cadre sur l'eau, les Néerlandais veulent réduire les risques en



redonnant de l'espace à la rivière et en réorganisant une gouvernance multi-niveaux de la sécurité. Leur logique est axée sur la prévention. En France, la plus grande partie du financement va à la gestion de crise et à la réparation. L'État est le premier responsable de la lutte contre l'inondation, mais son budget ne la finance qu'à la marge, l'essentiel du financement venant des collectivités territoriales et des assurés par le biais du régime des catastrophes naturelles. À compter du 1^{er} janvier 2016, la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble du territoire, en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), relèvera désormais de la compétence du bloc communal, avec transfert aux EPCI lorsque ceux-ci existent. Les collectivités vont-elles être en mesure de financer la prévention des inondations avec une taxe facultative de 40 € par habitant ? La deuxième table ronde nous a permis d'observer la gestion du patrimoine au Royaume-Uni, où le secteur de l'eau est entièrement privatisé et où une autorité indépendante régulatrice, l'Ofwat, est chargée de déterminer tous les cinq ans le juste prix de l'eau pour chaque entreprise, sur la base de leur performance et des besoins d'investissement constatés. Ce système induit une plus grande transparence dans l'écoute, le suivi des performances des compagnies. La connaissance est capitalisée et les réajustements périodiques permettent d'arriver à un optimum collectif

équitable entre l'utilisateur, l'actionnaire et l'exploitant. Ce système, associé à la forte concentration des unités de gestion, rend possible une optimisation de la gestion des services d'eau et d'assainissement, comparativement à nos 35 000 services français et à l'épandage. La régulation des services d'eau et d'assainissement est donc un sujet de plus en plus d'actualité en Europe. Pour les autorités locales organisatrices du service, en France, les indicateurs de performance peuvent apporter une réponse en mesurant les résultats du service en termes de définition du contenu de ce service et de pilotage par la collectivité, d'incitation à l'amélioration de la communication envers les usagers. Enfin, nous avons étudié, dans le cadre de la troisième table ronde, la renaturation de la rivière Emscher, témoignage d'une politique de l'eau orientée vers l'état des milieux. Pendant plus de cent ans, l'Emscher a servi d'égout à ciel ouvert pour le bassin de la Ruhr. Après l'arrêt de l'extraction de la houille, un grand projet de requalification a été développé et a transformé la région. Ce projet traite non seulement de questions écologiques et de gestion de l'eau, mais aussi de planification urbaine, paysagère, de loisirs, de sports, de changement climatique. Les associations syndicales de gestion de l'eau, de l'assainissement et, en même temps, du milieu

aquatique, qui se sont multipliées, en Rhénanie du Nord, illustrent les liens forts qui existent dans une région très industrialisée et très urbanisée, les liens entre petit cycle et grand cycle de l'eau, et nous montrent qu'une gestion plus territoriale de l'eau peut être durable et efficace. Dans notre pays, nous sommes face à une double nécessité : construire une ambition nationale pour la biodiversité et conforter les acquis français de la politique de l'eau. En conclusion, nous avons toujours considéré, en Europe, que chaque pays organisait librement ses services d'eau et d'assainissement. Ces organisations sont le fruit de l'histoire, des conditions géographiques et des conditions institutionnelles particulières. L'information sur l'état des milieux a connu un vrai bond en avant, au niveau européen, à travers le Water Information System, mais l'échange sur les bonnes pratiques et la capacité à les découpler restent aujourd'hui insuffisants. L'école française de l'eau a besoin de se nourrir, de s'enrichir des initiatives des autres pays et des autres territoires. Si la France est une grande nation de l'eau, elle n'a pas pour autant vocation à s'ériger en modèle. Elle doit simplement répondre à la fois au devoir d'efficacité et à l'exigence démocratique, à l'indispensable adhésion du consommateur au prix et à la qualité du service.

Les débats ont été animés par :

Bernard BARRAQUÉ, directeur de recherche CNRS au CIRED-Agroparistech ;
Jean-Luc TRANCART, professeur à l'École nationale des Ponts et Chaussées ;
Jacques BERGER, directeur de l'Action Tank Entreprise et Pauvreté.

Cette synthèse a été réalisée sous la responsabilité de l'équipe permanente du CFE :
Lydie PERRILLAT-COLLOMB, Rémy GAUDERAT et Pierre VICTORIA.

Photographies: Éric NOCHER



Retrouvez les actes sur
www.cerclefrançaisdeleau.fr



Colloque organisé
avec le soutien
du ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie



CERCLE
FRANÇAIS DE L'EAU

10, rue Washington, 75008 Paris
Tél. : +33 1 40 08 03 69
www.cerclefrançaisdeleau.fr

