

CNE Conférences « L'eau dans nos territoires »

Le Comité national de l'eau (CNE) tient à adresser ses remerciements à l'ensemble des participants aux conférences « L'eau dans nos territoires » pour la qualité des travaux réalisés et souligne la pertinence des contributions remontées par les bassins. Ce document, issu des travaux de groupes de travail composés d'acteurs du monde de l'eau du CNE, propose des contributions complémentaires à celles déjà formulées par les comités de bassin et comités de l'eau et de la biodiversité, avec lesquelles le CNE est en accord. Il constitue donc un rapport supplémentaire destiné à enrichir la réflexion collective et à consolider les propositions issues des territoires. Par ailleurs, les synthèses thématiques simplifiées des contributions de bassins sont annexées à ce présent document.

La bonne gestion de l'eau ne se décrète pas, elle se construit par l'action collective, la stabilité des règles, et la responsabilité de tous les acteurs. Le CNE note que les usagers se mobilisent déjà dans la mesure où ces derniers dépendent directement de la ressource eau. Par exemple, l'industrie développe des solutions d'optimisation des prélèvements ou de réutilisation des eaux. L'agriculture, dont l'accès sécurisé à l'eau d'irrigation pour certaines filières constitue un facteur déterminant de productivité et de résilience face aux aléas climatiques, vise également l'efficacité dans l'usage de l'eau, notamment par l'essor d'innovations techniques.

Toutefois, les défis restent immenses. C'est pourquoi, les propositions du CNE visent à passer d'une logique de constat à une logique de solutions concrètes et adaptées aux situations locales très diversifiées. Celles-ci cherchent à combiner ambition environnementale, justice sociale et réalisme économique.

Le CNE réaffirme avec conviction que l'eau fait partie intégrante du patrimoine commun de la nation (article L. 110 du code de l'environnement) et des êtres humains (Préambule de la Charte de l'environnement).

Pour autant, ce "patrimoine commun" est encore plus aujourd'hui :

- Au cœur des préoccupations de nos concitoyens qui s'inquiètent de sa disponibilité, de sa qualité et de ses grands équilibres ;
- Affecté par des grandes transformations (raréfaction à certaines périodes, dégradation dans certains secteurs, notamment les milieux aquatiques, perturbation du régime hydrique...) conduisant à sa fragilisation et, consécutivement, à la fragilisation de toutes les politiques publiques.

Les engagements portés par le CNE, à la suite des Conférences "L'eau dans nos territoires", témoignent de la diversité des points de vue des parties prenantes de la gouvernance pour la préservation vitale de l'eau.

En préambule d'orientations thématiques sur 3 volets (1) enjeux de gestion quantitative et risques naturels, (2) qualité de l'eau, (3) gouvernance et financement, le CNE souhaite rappeler les méthodes communes qui doivent guider l'action publique et l'action de tous :

- a) La nécessité de définir un cadre au niveau gouvernemental qui s'adapte aux enjeux climatiques et géopolitiques avec des orientations cohérentes, pour assurer la continuité des politiques publiques et pour donner de la visibilité aux acteurs ;
- b) Le besoin de combiner les approches incitatives, participatives, réglementaires, contraignantes, nationales et territoriales ;
- c) Faire de l'amélioration de la connaissance du cycle de l'eau – à toutes les échelles -un

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

moteur permanent de toute politique de gestion de l'eau. Cette amélioration doit s'inscrire dans une approche structurée de type EOS (Evaluer-Optimiser-Surveiller), permettant de diagnostiquer précisément les usages, d'identifier les leviers de performance et d'assurer un pilotage continu des résultats ;

- d) Le déploiement de leviers crédibles et adaptés à l'échelle territoriale (captages, projets de territoire pour la gestion de l'eau, etc) ;
- e) Un soutien tout spécifique aux outre-mer au regard des grandes fragilités constatées, ainsi qu'aux bassins les plus en retards, notamment ceux avec des pressions anthropiques fortes ;
- f) La coordination des actions européennes, nationales et locales au regard des enjeux de gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau.

Sur un certain nombre d'orientations soumises au débat, les parties prenantes ne sont pas parvenues à concilier leurs positions. Aussi, la note est structurée pour chacun des 3 volets autour d'une première partie regroupant les propositions consensuelles et d'une deuxième, présentant les propositions faisant l'objet de points de désaccords.

Ces dissensus pourront guider des débats ultérieurs conduits dans le cadre de groupes de travail du CNE, si les parties prenantes témoignent de leurs volontés d'approfondir les discussions.

Enjeux de la gestion quantitative de l'eau et des risques naturels

Propositions consensuelles

Rappel des grands principes et orientations qui doivent guider la gestion quantitative de la ressource en eau et des risques naturels, et ses futures évolutions à anticiper (réduction des débits, évapotranspiration accrue, sécheresses prolongées...) :

- Les enjeux quantitatifs et qualitatifs de la ressource en eau sont intrinsèquement interdépendants et, de ce fait, à prendre en compte ensemble pour une gestion durable de l'eau ;
- La gestion de l'eau repose nécessairement sur une approche commune, territorialisée et collective. Les solutions doivent s'adapter aux spécificités hydrogéologiques, climatiques et socio-économiques des bassins versants, nappes, et transferts interterritoriaux. Les actions locales doivent être menées dans le cadre d'une gouvernance équilibrée devant inclure tous les usagers (agriculteurs, industriels, consommateurs, collectivités, associatifs, acteurs professionnels du végétal) Les solidarités territoriales doivent être renforcées (amont-aval, urbain-rural) ;
- La gestion de l'eau repose sur un mix de leviers complémentaires : l'amélioration de l'efficacité, la réutilisation des eaux non conventionnelles, le stockage et les solutions fondées sur la nature ;
- L'anticipation des risques naturels (inondations, remontées de nappes, sécheresses) se développe via des outils de prévision, de supervision et de modélisation (Explore2, AQUI-FR, télérelève ciblée, voir à l'avenir le développement des jumeaux numériques) ;
- La gestion de l'eau nécessite des connaissances et des données actualisées en contexte de changement climatique. Il y a un enjeu à accélérer l'accès aux données pour une gestion proactive, de standardiser les méthodes tout en laissant une flexibilité territoriale.

Axe 1 : Mieux connaître l'état de la ressource pour informer les acteurs et éclairer les concertations et les décisions locales.

Cet axe vise à consolider la connaissance sur la ressource en eau (usages, prélèvements, etc), sa diffusion, son appropriation. L'objectif est multiple : doter l'action publique d'une base objectivée et anticiper les tensions et nourrir le dialogue territorial, tout en sécurisant les décisions. Cela permettra à la fois la conciliation et la poursuite des activités humaines sur tout le territoire ainsi que la préservation de la ressource en eau.

- a) Faire de l'amélioration de la connaissance de la ressource, des besoins des milieux naturels et des usages, un préalable à toute politique de gestion de l'eau, en articulant les démarches locales avec les études sur les volumes prélevables, et décliner les travaux nationaux (ex : Explore2 et ses mises à jours avec les travaux des 6^{ème} et 7^{ème} rapports du GIEC mettant à disposition des projections sur l'impact des variabilités internes du climat, rapports du Haut-commissariat à la stratégie et au plan, résultats du Programme National OneWater - Eau Bien Commun) ;
- b) Généraliser les outils de supervision de la ressource et assurer la diffusion des données via des plateformes partagées ;

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

- c) Renforcer la connaissance des prélèvements, y compris des forages privés (ex : meilleure recensement des forages privés), et accélérer la mise à disposition des données aux acteurs concernés (ex : délai de 2 ans pour les données de la banque nationale des prélèvements en eau BNPE) ;
- d) Prendre en compte les services écosystémiques rendus par certaines filières, notamment les filières végétales (paysagistes, arboriculteurs, pépiniéristes etc...). Ces filières peuvent en effet contribuer au rétablissement des cycles naturels, et leurs initiatives doivent être valorisées (ex : chartes interprofessionnelles de l'eau) ;
- e) Documenter les pertes en réseau, lutter contre les fuites dans tous les réseaux (domestiques, agricoles, industriels, canaux...), identifier les potentiels d'optimisation des eaux non conventionnelles. Par exemple, concernant les procédés industriels, généraliser les audits hydriques industriels afin d'identifier les gisements d'économie et de réutilisation ;
- f) Identifier de nouvelles ressources mobilisables : en premier lieu les stockages d'eau, mais également identifier les possibilités liées au stockage pour l'hydroélectricité, les transferts d'eau, et les recharges des aquifères. L'ensemble des voies possibles doit être analysé en termes de faisabilités techniques et économiques, avec tous les experts compétents et avec l'ensemble des acteurs des territoires.

Axe 2 : Réaffirmer l'objectif d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en l'eau.

Dans un contexte de changement climatique marqué par la hausse des températures et une répartition de plus en plus inégale des précipitations, les besoins en eau sont appelés à évoluer, tant en volume qu'en localisation. La notion de sobriété définit par le GIEC comme « un panel de mesures et de pratiques quotidiennes qui évitent la demande en énergie, en matériaux, en sol et en eau tout en fournissant un niveau de bien-être pour tous, compatible avec les limites planétaires » se présente alors comme un principe à suivre.

Cet axe insiste sur le fait que la sobriété - utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau - doit concerner l'ensemble des usages et des usagers, en cohérence avec les vulnérabilités locales et en prenant en compte leur performance. Pour rappel, le Plan eau prévoit que pour l'agriculture, étant donné les enjeux autour des besoins accrus en irrigation, l'objectif est de développer la « sobriété à l'hectare » afin de permettre le développement nouvelles parcelles irriguées, et d'adapter les prélèvements sur des bassins en déséquilibre quantitatif.

- Généraliser dans le cadre existant des bassins hydrographiques et hydrogéologiques des trajectoires d'adaptation des prélèvements et des consommations pour tous les usages (domestiques, agricoles, industriels canaux, énergie), en cohérence avec les disponibilités et vulnérabilités locales actuelles et futures (bassins déjà en crise hydrique, nappes en tension) ;
- Développer en parallèle l'optimisation de tous les usages de l'eau. Cela passe notamment par la lutte contre les fuites dans les réseaux (alimentation en eau potable, industrie, irrigation, etc), le développement de l'agriculture hydro-économe, le développement du stockage, les recherches génétiques sur les variétés végétales, la valorisation des eaux non conventionnelles (dont notamment, la récupération des eaux de pluie) ;

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

- Mettre en place un accompagnement financier pour les secteurs en transitions pérennes à moyen et long termes (ex : aides à la modernisation des réseaux) et évaluer le coûts-bénéfices des mesures mises en place. Renforcer les soutiens à la recherche et au développement.

Axe 3 : Ancrer la gestion territorialisée et concertée de la ressource en eau.

Cet axe vise à assurer une gouvernance équilibrée de la ressource en eau, qui soit adaptée aux contextes locaux et qui prévoit la participation de toutes les parties prenantes.

- a) Reposer la gestion de la ressource sur une approche locale, car les contextes hydrologiques, hydrogéologiques, climatiques et socio-économiques varient fortement d'un territoire à l'autre ;
- b) Réaffirmer la nécessité d'organiser, à l'échelle de chaque territoire, le partage de la ressource en quantité et en qualité, en anticipant les crises potentielles, dans le respect de la hiérarchisation des usages fixée par l'article L.211-1 du code de l'environnement, en particulier la priorité donnée à la santé publique et à l'alimentation en eau potable ;
- c) Renforcer la concertation entre les territoires contributeurs et les territoires bénéficiaires en équilibrant les solidarités territoriales concernées (exemple : amont/aval, urbain/rural, bassins générateurs/récepteurs de transferts, etc) ;
- d) Renforcer l'anticipation en adaptant les outils aux événements de crise (ex : arrêtés sécheresse, révision des plans de prévention des risques, fréquence des révisions des cadres et outils...), en concertation avec les initiatives spécifiques de certains acteurs. Mettre en synergie la gestion structurelle (par bassin) et la gestion de crise ;
- e) Encourager le partage d'expériences et de solutions entre les territoires, en particulier dans le cas d'événements météorologiques et hydriques majeurs (inondations, pluies intenses, sécheresses...).

Axe 4 : Intégrer les stockages dans les stratégies locales de gestion de l'eau et de sobriété

Cet axe envisage les stockages de l'eau, naturels et artificiels, comme une des réponses pour augmenter la disponibilité de la ressource en eau. L'optimisation des stockages, sans aggraver les tensions locales, pourrait servir la résilience des territoires.

- a) Harmoniser et partager les définitions des différents types de stockage de toutes natures, et de leur gestion, notamment des retenues de substitution, des stockages naturels et des réservoirs, afin de sécuriser les échanges, les décisions et l'action publique ;
- b) Prioriser la remobilisation des plans d'eau existants et des infrastructures inutilisées avant toute création de nouveaux ouvrages, en veillant à leurs impacts cumulés notamment sur la qualité de l'eau stockée et les usages envisagés ;
- c) La création de nouveaux stockages doit être réfléchie et décidée par le territoire dans le cadre d'un PTGE, d'une part en évaluant la ressource mobilisable au regard des potentialités et besoins du milieu naturel et d'autre part par l'analyse des modalités de fonctionnement et de gestion des stockages existants qu'il convient potentiellement de

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

requestionner, à l'aune des effets du changement climatique. Il s'agira de minimiser les impacts, notamment les pertes par évaporation ;

- d) Valoriser les co-bénéfices des stockages naturels de l'eau par la recharge des nappes (ex : désimperméabilisation, restauration des zones humides, recharge maîtrisée des aquifères) ou la préservation des sols (ex : pratiques agroécologiques comme le non-labour, agroforesterie).

Axe 5 : Développer les solutions fondées sur la nature (SFN) et de restauration des sols, des écosystèmes, notamment des milieux humides.

Les SFN sont des actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés pour relever directement les défis de société de manière efficace et adaptative, tout en assurant le bien-être humain et en produisant des bénéfices pour la biodiversité.

- a) Améliorer et restaurer les fonctionnalités des sols et des milieux humides. Cela passe notamment par le développement des maillages et l'infiltration de l'eau dans les milieux et les nappes ;
- b) Documenter l'efficacité, les coûts économiques et les bénéfices socio-économiques et environnementaux des solutions fondées sur la nature (SFN), pour informer les acteurs et éclairer le passage à l'action avec des partages d'expériences. Cette action doit être réalisée en lien avec les acteurs professionnels (paysage, agriculteurs, collectivités, etc). Développer une vision intégratrice de la place et du rôle de l'agriculture dans le grand cycle de l'eau (diffusion et appropriation notamment des travaux d'INRAE sur le projet de recherche BAG'AGES et les potentialités de stockage d'eau des sols conduits en agriculture de conservation des sols) ;
- c) Mieux cibler les financements publics et privés pour le développement des SFN « efficaces ». Au regard de leurs co-bénéfices (gestion de l'eau tant en quantité qu'en qualité, biodiversité, préservation des sols...) ;
- d) Intégrer les SFN dans les stratégies locales (ex : ralentissement des écoulements via les haies, mares, infiltration vers les nappes) et former les acteurs). Mobiliser davantage les solutions fondées sur la nature comme leviers de gestion des risques, notamment par l'inondation contrôlée de prairies ou de zones agricoles et par la remobilisation des systèmes de vannage.

Propositions appelant des désaccords / approfondissements

Axe 1 : Mieux connaître l'état de la ressource pour informer les acteurs et éclairer les concertations et les décisions locales.

- [Point d'attention de Chambres d'agriculture France sur l'accès à des données sensibles et l'usage qui pourra en être fait]
- Déployer la télérélevé de manière ciblée et proportionnée, en priorisant notamment les plus gros préleveurs en mettant l'accent sur les zones identifiées sous tension. La mise en œuvre d'une gestion dynamique de la ressource en eau pourrait permettre, à terme,

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

d'inciter à des usages responsables de la ressource, en reconnaissant la performance des usagers et en adaptant les priorités d'accès lors de restrictions ;

- [Réserve FNSEA sur l'intégralité de cette proposition]

Axe 2 : Réaffirmer l'objectif d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en l'eau.

- La gestion de l'eau repose sur un mix de leviers complémentaires :
 - [FNE : dans ce mix, la sobriété est prioritaire et incontournable et s'articule avec] l'amélioration de l'efficacité, la réutilisation des eaux non conventionnelles, le stockage et les solutions fondées sur la nature.
 - [FNSEA et CDA France : la sobriété est un des leviers parmi d'autres à activer selon la situation territoriale].
- Prioriser des actions de sobriété visant les préleveurs les plus importants tout en restant adaptées aux réalités locales ;
 - [FNE, Coordination rurale : suppose de reconsidérer les usages auxquels on destine l'eau et de s'interroger sur leur priorité, pertinence ou leur intensité] ;
 - [MEDEF, FNSEA : prioriser collectivement les actions en fonction du potentiel d'économie d'eau et du coût-efficacité des actions, au regard des technologies disponibles].
- [ajout FNSEA : Intégrer la nécessité d'augmenter les volumes prélevables, notamment pour notre souveraineté agricole, lorsque l'état des milieux le permet].

Axe 3 : Ancrer la gestion territorialisée et concertée de la ressource en eau

- Réaffirmer la nécessité d'organiser, à l'échelle de chaque territoire, le partage de la ressource en quantité et en qualité, en anticipant les crises potentielles, dans le respect de la hiérarchisation des usages fixée par l'article L.211-1 du code de l'environnement en particulier la priorité donnée à la santé publique et à l'alimentation en eau potable, et en tenant compte des performances des acteurs ;
 - [MEDEF insiste sur la nécessité de sécuriser les efforts des acteurs qui ont amélioré leur performance].

Axe 4 : Intégrer les stockages dans les stratégies locales de gestion de l'eau et de sobriété

- [ajout FNSEA : Sur la remobilisation des plans d'eau existants, mettre en place une expertise technique et juridique sur les possibilités de remobilisation et de gestion des plans d'eau privés ; étudier la possibilité d'un accompagnement financier de ce type d'action] ;
- [ajout FNSEA : Afficher des objectifs de stockages d'eau par bassins versants dans les documents de planification] ;
- [ANEB : Dans tous les cas le stockage doit s'envisager de manière prioritaire par le développement des maillages pour optimiser le cycle de l'eau et de l'infiltration de l'eau dans les milieux et les nappes].

Enjeux de la gestion de la qualité de l'eau

Rappel des grands principes et orientations qui doivent guider la gestion qualité de la ressource en eau dans le cadre des conférences territoriales sur l'eau.

- Les Français attendent d'une part une eau saine et de qualité et d'autre part, de l'équité dans la répartition des efforts en application du principe pollueur-payeur, de la transparence sur les coûts de prévention et de traitement des pollutions ainsi que sur la santé publique ;
- Les enjeux quantitatifs et qualitatifs de la ressource en eau sont interdépendants et, de ce fait, à prendre en compte ensemble pour une gestion durable de l'eau : l'identification de nouveaux polluants (PFAS, pesticides, métabolites, phosphore, effets cocktails) se combine à la dégradation de la qualité de l'eau, aggravée par la raréfaction de la ressource (étiages prolongés, changement climatique) ;
- Les dispositifs actuels sont insuffisants pour faire face aux pollutions historiques et aux pollutions diffuses, pour inscrire les actions dans la durée, accompagner les transitions des acteurs en leur donnant de la visibilité. Des leviers combinés (financiers, incitatifs, participatifs, réglementaires) doivent être mis en place ;
- L'accent doit être mis à la fois sur les actions de prévention pour réduire les pollutions à la source, et sur le curatif, notamment pour traiter les pollutions historiques.

Propositions consensuelles

Axe 1 : Agir à la source pour prévenir les pollutions

L'action la plus efficace pour réduire les pollutions reste la prévention à la source.

- a) Atterrir impérativement sur une méthodologie stabilisée dans la durée permettant la protection effective des zones de captages et tenant compte des enjeux sur la zone la plus contributive de l'aire hydrologique ou hydrogéologique d'approvisionnement des captages, notamment socio-économique ;
- b) Promouvoir une pratique d'éco-conception des biens et services et de substitution vers des substances moins impactantes, le cas échéant, en soutenant les innovations via notamment l'appui de la banque publique d'investissement. Renforcer le cadre législatif pour étendre l'interdiction de mise sur le marché de substances persistantes (PFAS, métaux lourds) lorsque des alternatives existent, en privilégiant le cadre européen ;
- c) Dans une logique holistique autour des enjeux de quantité et qualité de l'eau, adopter une méthodologie relative à la prise en compte des enjeux des captages d'eau potable dans les documents de planification locale. Prendre en compte également, si pertinent, les enjeux de hautes eaux sur le charriage des pollutions et l'évaluation des impacts socio-économiques couvrant l'ensemble des usages ;
- d) Accompagner via un fonds spécial la transition vers l'agriculture biologique, l'agroécologie, les filières-bas intrants, en intégrant également la facilitation des débouchés et les enjeux de viabilité économique.

Axe 2 : Mieux prendre en compte les écosystèmes via à le cadre relatif à la prévention de la pollution des eaux

La qualité de l'eau dépend directement de la santé des sols et des écosystèmes fonctionnels qui assurent notamment un rôle d'épuration.

- a) Engager et valoriser une politique de restauration et de maintien des sols et des milieux humides fonctionnels, en s'appuyant sur la directive européenne sur la qualité des sols, et reconnaître comme fondamentale leur place dans la gestion de la qualité et de la quantité/disponibilité de l'eau ;
- b) Penser l'aménagement du territoire au regard des enjeux de gestion de l'eau et des besoins des milieux naturels ;
- c) Adapter les normes de pollution (installations classées pour la protection de l'environnement ICPE) aux nouvelles conditions hydrologiques : intensification des sécheresses, concentration accrue des polluants, montée en température des eaux. Cette adaptation pourrait passer par la mise en place de seuils dynamiques pour les rejets (liés aux débits des cours d'eau) et pas seulement des concentrations. Renforcer les contrôles sur tous les types de rejets.

Propositions appelant des désaccords / approfondissements

Considéranants généraux :

- Les pollueurs doivent être responsabilisés, tout au long des chaînes de valeur et de responsabilité ;
 - [Réserve FNSEA et CDA France, du fait des impacts économiques potentiels sur la production agricole française].

Axe 1 : Agir à la source pour prévenir les pollutions

- a) Généraliser une politique nationale déclinée territorialement de prévention de la pollution des milieux, y compris dans les zones encore préservées ;
 - [Réserve FNSEA et CDA France au regard des moyens effectivement disponibles] ;
 - [Représentants collectivités / environnement pointent les nombreuses études économiques démontrent toutefois le coût-efficacité d'une politique de prévention amont permettant d'éviter d'arriver à une situation où le traitement curatif est inévitable].
- b) Atterrir impérativement sur une méthodologie stabilisée dans la durée permettant la protection effective des zones de captages et tenant compte des enjeux sur la zone la plus contributive de l'aire hydrologique ou hydrogéologique d'approvisionnement des captages, notamment socio-économique ;
 - [Représentants collectivités / environnement : étendre la protection, avec des mesures proportionnées selon les enjeux, à l'ensemble de l'aire d'approvisionnement des captages (AAC)].

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

- e) Dans une logique holistique autour des enjeux de quantité et qualité de l'eau, adopter une méthodologie relative à la prise en compte des enjeux des captages d'eau potable dans les documents de planification locale. Prendre en compte également, si pertinent, les enjeux de hautes eaux sur le charriage des pollutions et l'évaluation des impacts socio-économiques couvrant l'ensemble des usages ;
 - [Représentants collectivités / environnement / coordination rurale : souhaitent aller plus loin avec, l'intégration de manière systématique aux études volume prélevable, d'une évaluation sanitaire globale, notamment sur les expositions cumulées].

Axe 2 : Mieux prendre en compte les écosystèmes via à le cadre relatif à la prévention de la pollution des eaux

- Sur les espaces forestiers, mesurer les dégâts des coupes rases par les apports ponctuels de nutriments et l'érosion des sols et mettre en place des mesures de gestion en conséquence, à l'appui de dispositifs d'accompagnement financier ;
 - [Réserve FNSEA sur la mise en place de mesure de gestion pour limiter les impacts des coupes rases dans les espaces forestiers].

Enjeux de la gouvernance de l'eau et du financement

Propositions consensuelles

Axe n°1 : Gouvernance

Le contexte de changement climatique entraîne de profondes perturbations du cycle de l'eau, et la plupart des bassins versant sont ou seront prochainement en déséquilibre structurel, avec en corolaire des conflits qui sont s'amplifier. Il devient urgent de clarifier et généraliser une gouvernance décisionnelle collective de gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau pour l'intérêt commun de tous.

1) Sur les territoires, renforcer les outils tout en clarifiant les compétences pour une efficacité du premier au dernier kilomètre dans le cadre de la "refondation de l'État local" :

- a) Renforcer les liens entre les documents de planification de l'eau et les documents d'aménagement ; les politiques d'urbanisme doivent structurellement intégrer les enjeux de gestion de l'eau : la gestion des eaux pluviales, les risques de ruissellement, les remontées de nappes ;

Clarifier l'articulation entre les actions de la GEMAPI en matière de gestion des ruissellements (à finalité « MA » et « PI ») et la gestion des ruissellements par les autres politiques publiques concernées (urbanisme, eaux pluviales, voiries) ;

- b) Poursuivre le déploiement des CLE et des SAGE sur les territoires à enjeux forts en matière de gestion équilibrée de la ressource en eau et adosser, quand c'est possible, les SAGE et CLE à des établissements publics (EPAGE ou EPTB) pour disposer d'une capacité d'action effective ;

Clarifier le niveau de prescriptivité attendu pour les différents documents de planification (SDAGE, SAGE), notamment les obligations de conformité et de compatibilité ;

- c) Explorer de nouvelles formes d'organisation pour les compétences eau et assainissement dans les territoires ruraux, pour garantir une action efficace par la mutualisation ;
- d) Clarifier les modes de coopération et de concertation des CLE avec l'ensemble des acteurs du bassin versant afin de faciliter la décision collective, en favorisant notamment le partage des connaissances, puis sa mise en œuvre. En particulier le rôle des membres de la CLE doit être précisé et une communication régulière entre les membres de la CLE et les différents acteurs du territoire doit être organisée.

2) Les avis du Comité National de l'Eau doivent figurer clairement sur les textes réglementaires vus en séance.

Axe n°2 : Financement

La politique de l'eau doit relever une équation financière inédite, avec un mur d'investissement lié à au vieillissement des infrastructures, à l'identification de pollutions nouvelles, à l'accompagnement des usagers face aux enjeux de transition écologique et d'adaptation au changement climatique.

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

Les orientations suivantes ciblent différents leviers financiers contribuant aux politiques de l'eau. A noter que l'étude du cercle français de l'eau (panorama du financement de la politique de l'eau, 2025) constitue une référence sur l'organisation financière des politiques de l'eau et ses défis.

1) Assurer la pertinence des programmes d'intervention des agences de l'eau ;

- a) Garantir l'efficacité des financements actuels via la généralisation des dispositifs d'évaluation des programmes d'intervention des agences de l'eau (observatoire national des coûts/bénéfices par exemple), et partager ces indicateurs dans le cadre du rapport annuel de performance du programme 113 "Paysages, eau et biodiversité" (annexé à la loi de finances) ;

En application du principe cardinal « pollueur-payeur » (article L. 110-1 du Code de l'environnement, qui indique que les frais résultants des mesures de transition, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur), il est nécessaire d'approfondir l'intérêt et les limites d'un renforcement de la responsabilité du producteur. Cela impose une réflexion sur de nouvelles redevances :

2) Améliorer l'équité de l'effort financier de tous les usagers et assurer le financement de la prévention des pollutions et de la réparation des pollutions persistantes, non couverte par le passé ;

Faisant le constat :

- a) Que l'eau paie déjà plus que l'eau et que des enjeux cruciaux de la politique de l'eau sont aujourd'hui pourtant sous financés ;
- b) Que des mécanismes financiers nouveaux, dans le cadre de la DERU2, vont cibler les pollutions médicamenteuses à partir de 2028 ;
- c) Que malgré des enjeux sectoriels spécifiques, les usagers ne contribuent pas de manière équitable à l'effort de financement de la politique de l'eau ; que cette situation est source d'incompréhension et affecte les consentements à payer de chacun ;
- d) Qu'il est nécessaire de cibler davantage certains pollueurs, en particulier dans les chaînes de responsabilité ou dans les chaînes de valeur, en vertu de la responsabilité des producteurs (article L. 541-10 du code de l'environnement), tout en restant attentif aux enjeux de souveraineté.

3) Sur la tarification, faciliter la capacité d'investissement des collectivités via une meilleure corrélation entre le prix et le coût de production et de distribution de l'eau potable ; promouvoir le déploiement d'outils incitatifs :

- a) Assouplir le cadre réglementaire de la part fixe (c'est-à-dire supprimer le plafond en zone rurale et en zone urbaine tout en maintenant le dé plafonnement dans les zones touristiques) de la facture d'eau et encourager la modulation des tarifs autour de forfaits différenciés en fonction des typologies de consommateurs ;
- b) Mettre fin à toutes les tarifications dégressives pour atteindre les objectifs de sobriété hydrique et renforcer la lisibilité du signal-prix, hors agriculture ;
- c) Améliorer la lisibilité de la tarification par la facturation de l'eau ainsi que les modalités de calcul des redevances, en informant les usagers de la nécessité d'investissements nouveaux à partir d'un consentement éclairé.

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

4) Diversifier les financements mobilisables via le levier européen :

Mobiliser les fonds européens via une négociation résolue du cadre financier pluriannuel (2028 – 2034) en faveur de l'eau et plus globalement de la transition écologique. Le CNE et le CNB ont entamé un travail conjoint sur ce sujet.

Propositions appelant des désaccords / approfondissements

Axe n°1 : Gouvernance

1) Confirmer la légitimité du modèle actuel de gouvernance de l'eau, à la fois précurseur (loi n°64-1245) et crédible à l'échelle nationale et internationale, et poursuivre son déploiement notamment sur le volet opérationnel en intégrant toutefois des ajustements paramétriques ponctuels. Dans les différentes instances de gouvernance de l'eau, ne pas revenir sur les équilibres entre catégories d'usagers mais envisager des ajustements au sein de chaque collège.

Note d'information au lecteur : lorsque l'on aborde la question des équilibres entre catégories d'usagers, les parties prenantes se montrent globalement insatisfaites [FNSEA, CDA, représentants des collectivités], arguant qu'une catégorie d'utilisateur/contributeur est défavorisée par rapport aux autres.

Les pilotes de cette synthèse proposent donc de ne pas revenir sur les équilibres mais de favoriser des ajustements au sein de chaque collège.

- a) Pour le collège des collectivités, renforcer notamment la place des structures porteuses des missions et compétences de l'eau (gestion intégrée et planification par bassin, eau, assainissement, gemapi) ;
- b) Pour le collège des usagers non économiques, poursuivre l'intégration des générations futures dans les comités de bassin (Préambule de la Charte de l'environnement).

2) Sur les territoires, renforcer les outils tout en clarifiant les compétences pour une efficacité du premier au dernier kilomètre dans le cadre de la "refondation de l'État local" :

- [Plusieurs propositions ont été formulées sur le volet GEMAPI]

Accélérer l'exercice de compétences et des responsabilités en matière de GEMAPI par les EPCI (CGEDD/IGA, 2018) ;

Sortir du plafond de la taxe GEMAPI (40 euros) pour permettre aux collectivités qui le souhaitent de réaliser les investissements liés aux enjeux auxquels ils ont à faire face. Identifier en parallèle des solutions pour les collectivités territoriales avec une capacité fiscale limitée ;

- [Réserve ANEB et Parlement/Sénat qui appellent à requestionner plutôt l'ensemble de la gestion du grand cycle de l'eau, notamment vis-à-vis de la pression fiscale induite] ;
 - [ajout ANEB : prélèvement obligatoire sur les usages de l'eau pour financer la gestion équilibrée du grand cycle de l'eau, via les établissements publics territoriaux de bassin].
- Sur le déploiement des CLE et des SAGE :

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

- [Représentants collectivités / environnement : souhaitent porter un objectif de déploiement sur l'intégralité du territoire].
- [ANEB : Clarifier et optimiser l'opérationnalité de la gestion de l'eau, notamment en institutionnalisant une compétence dédiée aux EPTB visant à faciliter la gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau, à programmer la maîtrise d'ouvrage d'intérêt commun avec l'ensemble des acteurs concernés et à assurer la maîtrise d'ouvrage des actions stratégiques de bassin d'intérêt commun.]
- Renforcer l'engagement des préfets de départements sur les politiques de l'eau.
Envisager la création de "préfets de l'eau" (J. Launay 2019), rattachés au préfet coordonnateur de bassin, pour représenter l'Etat dans les instances de gouvernance locale de l'eau ;
 - [Réserve ANEB et Parlement/Sénat, sur le risque de confusion et de sectorisation de la gestion de l'eau].
- [ajout Parlement/Sénat : Assurer localement une meilleure coordination entre les agences de l'eau, les directions départementales des territoires, les antennes départementales de l'Office Français de la Biodiversité et les services préfectoraux].
- Faire évoluer le CNE en Haut Conseil de l'eau pour "une capacité d'agir à la hauteur de ses responsabilités" (J. Launay, H. Gillé, 2025), avec une capacité d'auto-saisine et le passage à des avis conformes.
 - [Réserve FNSEA et Parlement/Sénat].

Axe n°2 : Financement

- 1) Renforcer le rôle des agences de l'eau et la pertinence de leurs programmes d'intervention. Dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel (QPC collectivités du Sud-Ouest sur l'arrêté n°0149 du 24 juin 2025), porter l'augmentation du plafond de recettes ou l'abandon du plafond mordant des agences de l'eau ;
 - [Réserve FNSEA sur le renforcement du rôle des agences de l'eau]
 - [MEDEF, UFE] la hausse des moyens des agences devra intégrer une expertise sur la capacité financière mobilisable des redevables et leur capacité à pouvoir faire.
- 2) Améliorer l'équité de l'effort financier de tous les usagers et assurer le financement de la prévention des pollutions et de la réparation des pollutions persistantes, non couverte par le passé
 - [MEDEF, UFE : enjeu de solidarité entre acteurs dont il faut tenir compte, l'équité parfaite ne pouvant être atteignable]

Faisant le constat :

- e) Que les acteurs qui mettent sur le marché des produits dangereux (y compris pour les métabolites) ne participent pas aujourd'hui au financement de la politique de l'eau ;
 - [Réserve FNSEA]
 - [Réserve MEDEF veut préciser « ne participent pas suffisamment »]

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

- f) Qu'il convient d'instaurer un rééquilibrage fiscal, de sorte que l'utilisateur domestique ne supporte plus l'essentiel des coûts de dépollution, tout en empêchant par ailleurs que le producteur, ciblé par le rééquilibrage, ne se défausse sur l'utilisateur final de ses produits ;
- [Réserve FNSEA et MEDEF : Le consommateur final doit également être responsabilisé dans la mesure où il fait également parti de la chaîne de valeur comprise dans le principe de la REP].

Le CNE souhaite promouvoir :

- g) L'équité dans les contributions des acteurs :
- [Réserve CMPE et FNSEA au titre des difficultés actuelles des acteurs économiques] ;
 - Par l'aboutissement total du Plan eau avec la hausse sur la redevance pour pollutions diffuses ;
 - [Réserve CMPE et FNSEA au titre des difficultés actuelles des acteurs économiques] ;
 - Pour les prélèvements d'eau, avec le relèvement de la « redevance pour prélèvement » pour les acteurs de l'énergie et des canaux (tarif cible de 1 centime par m³ prélevé) ;
 - [Réserves MEDEF, UFE, CNR et VNF sur une augmentation de la redevance pour prélèvement qui toucherait des acteurs déjà lourdement impactés par les précédentes augmentations, notamment pour les acteurs économiques et industriels et en particulier pour les acteurs de l'énergie et pour les canaux. Ces derniers pointent qu'ils restituent par ailleurs l'essentiel de l'eau prélevée aux milieux. Les prélèvements de VNF répondent aux missions confiées par l'Etat (aider à la gestion hydraulique, au développement économique et à la navigation). Il est nécessaire d'effectuer une étude d'impact et de mettre en place une concertation avec les acteurs.] ;
 - En incluant la contribution de nouveaux acteurs dans les mécanismes de financement actuel dont les modalités sont à étudier (data center, usagers de loisirs, etc) ;
 - [Réserve CMPE et FNSEA au titre des difficultés actuelles des acteurs économiques] ;
- h) Le développement d'une nouvelle contribution incitative basée sur le principe de la responsabilité élargie du producteur, notamment dans le but de cibler les metteurs sur le marché responsable de la distribution de produits entraînant la diffusion dans l'environnement de polluants persistants. Cette idée devra s'appuyer en préalable sur une étude d'impact pour les acteurs concernés ;

Les produits de cette nouvelle contribution seront affectés préférentiellement à la dépollution des polluants historiques et persistants, incluant le traitement des sédiments, des sols et de l'eau.

- [Réserves CPME et MEDEF sur la création de nouvelles contributions].

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

3) [Sur la tarification de l'eau]

d) Mettre fin à toutes les tarifications dégressives pour atteindre les objectifs de sobriété hydrique et renforcer la lisibilité du signal-prix ;

- [Réserve FNSEA sur l'application de cette mesure à l'agriculture].

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

Délibération du vote

La synthèse du CNE présentée au CNE du 3 avril a été soumise à consultation dématérialisée jusqu'au 20 avril, puis mise au vote du 30 avril au 11 mai 2026.

À l'issue du vote, le texte a été adopté avec les résultats suivants arrêtés le 11 mai 2026 à 16h : pour 49, contre 5, abstention 12.

Vote	Votant (ordre alphabétique)	Structure
POUR 49	BALAY Michel	Fédération nationale pour la pêche en France (FNPF)
	BARDOT Audrey	Comité de bassin Rhin-Meuse
	BARTHET Gilles	FNPF
	BERNE André	ARRS
	BOISNEAU Philippe	CONAPPED
	BOUCHET Olivier	PAEF administrateur FNPF
	BOULIER Florent	Union des industries et entreprises de l'eau (UIE)
	BOURIOT François	Entreprises fluviales de France
	BUCCIO Fabienne	Préfet coordonnateur du bassin RMC
	CASSOU SCHOTTE Sylvie	Bordeaux Métropole
	CASTAING Catherine	Que Choisir Ensemble (ex. UFC-Que Choisir)
	CAZENAVE Elisabeth	Association des Moulins de Nouvelle Aquitaine
	COLAS Aurélie	Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)
	DANTIN Georges	FFCK
	DIVET Eric	Compagnie nationale du Rhône (CNR)
	DORON Jean-Paul	FNPF
	DUPUY Alain	BRGM
	DURAND Denis	AMRF
	EPPLE Roberto	SOS Loire Vivante - ERN
	FAISQUES Patrick	CSF EAU
	GUILLAUME Pierre	Que Choisir Ensemble (ex. UFC-Que Choisir)
	HOMEHR Claude	Départements de France
	LACOMBE Pablo	Jeunesse
	LAUNAY Jean	Personnalité qualifiée
	LEDOYEN Alexandre	Personne qualifiée (JPE/PFJE)
	LUCCHINI Jean-Jacques	Collectivité territoriale Corse
	MAMETZ Danielle	Distributeurs d'eau en régie
	MARION Loïc	CNPN
	MARTINS Elmano	CLE Sèvre niortaise marais poitevin
	MATHIEU Tristan	FP2E
MIQUEU Claude	Personnalité qualifiée	
MOLOSSI Frédéric	ANEB	

CNE Conférences territoriales sur l'eau – Synthèse des 3 GT

	MOYSAN Bastien	Confédération Paysanne
	OBLED Loïc	Agence de l'eau Loire-Bretagne
	OUMOUSSA Hamid	FNPF
	PAUL Hervé	Comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse
	PELLETIER-LE BARBIER Anne	Comité de bassin Seine Normandie
	PHILIPOT John	ANPER
	RAMPA Pierre	FNTP
	RAOULT Paul	Comité de Bassin Artois-Picardie
	ROUSSEL Pierre	FCEN
	ROUSTAN Claude	FNPF
	SAILLIOT Pascal	Fédération Nationale de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique
	SAVIN Jean-Baptiste	Office Français de la Biodiversité
	SCHOTT Marie Angélique	VALHOR
	SEIMBILLE Gérard	Agence de l'Eau Seine Normandie
	SOLLOGOUB Nadia	Sénat
	TAISNE Régis	FNCCR
	VINCE Agnès	Conservatoire du littoral
CONTRE 5	HABETS Florence	Personnalité qualifiée
	LECUSSAN Christian	FENARIVE
	LOMBARD Maurice	LCA ANIA
	PIANETTI Emmanuelle	FENARIVE
	VASSANT Charlotte	FNSEA
ABSTENTIONS 12	BENAZECH Annick	FNE
	CARRE Catherine	Personne qualifiée
	DEGENNE Laurent	Chambres d'agriculture France
	DENIER-PASQUIER Florence	France Nature Environnement (FNE)
	GALTIER Bertrand	Comité national de la biodiversité
	GUENON Cécile	FNE
	IORIO Pierre	CPME
	LEVASSEUR Cindy	UIMM
	PELLERIN Francois-Marie	FNE
	SUREAU Sébastien	MEDEF
	TABARY Luc	Union Française de l'Electricité (UFE)
	TYBURCE Léo	WWF France