

# Rapport sur l'état des services publics

**Eau**  
— 2024

# L'essentiel

L'eau douce, essentielle à la vie, constitue le milieu naturel de nombreux êtres vivants, en plus d'occuper une place centrale dans notre vie quotidienne. Certains de ses usages, peu visibles, sont pourtant indispensables : c'est le cas de la production agricole, industrielle, ou énergétique. Fleuves, rivières, lacs et canaux servent en outre tant au transport, par exemple de marchandises, qu'à nos loisirs.

## La politique publique de l'eau vise historiquement à garantir l'accès à tous à une eau de qualité

**L'intervention de la puissance publique pour assurer la bonne gestion de cette ressource s'est concentrée, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, sur la création et le maintien de réseaux de d'approvisionnement et d'assainissement de l'eau.** Ainsi, l'État comme les collectivités locales sont intervenus très tôt pour garantir l'accès de l'ensemble des usagers à une eau de qualité. De la distribution de l'eau potable à la création des égouts et des systèmes de traitement des eaux usées, la politique publique de l'eau vise alors à garantir sa qualité sanitaire, vue comme un enjeu essentiel de santé publique.

La nécessité de mettre en place une gestion intégrée de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques pour en garantir la disponibilité et la qualité, a conduit à la création des agences de l'eau et des comités de bassin en 1966. Ces acteurs devaient ainsi permettre de passer d'une gestion locale à une gestion intégrée de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques et de mettre en œuvre le principe de « pollueur-payeur », consacré depuis, en 2004 dans la Charte de l'environnement. Ce sont aujourd'hui les préfets coordonnateurs de bassin, généralement les préfets de région, qui ont pour mission d'animer la politique de l'État en matière de gestion de la ressource et de prévention de la pollution.

Malgré un objectif de qualité de l'eau affirmé tant par la législation européenne (directive cadre sur l'eau) que par les textes nationaux, une part significative des masses d'eau est polluée. En raison de la présence de polluants issus des activités humaines (pesticides, solvants, métaux lourds...), **33 % des masses d'eau superficielles (rivières) et 29 % des masses d'eau souterraines ne respectent pas aujourd'hui les normes de qualité environnementales fixées au niveau européen.** Ces polluants peuvent se retrouver in fine dans l'eau potable. Ainsi, en France, près de 10 millions de personnes consomment une eau dépassant les limites de qualité réglementaires en pesticides. Plus de 4000 captages d'eau ont été fermés ces dernières décennies en raison de pollutions chroniques.

### **En dépit du principe du « pollueur-payeur », les ménages supportent l'essentiel des coûts liés à la pollution de l'eau, principalement induite par les activités industrielles et agricoles.**

En effet, ce sont les factures d'eau dont s'acquittent les ménages (coût du service et redevance aux agences de l'eau) qui permettent notamment de financer les usines de traitement de l'eau et les agences de l'eau, chargées de protéger l'eau et les milieux aquatiques. Le surcoût représenté par les pollutions agricoles pour les ménages est estimé à plus d'un milliard d'euros par an, soit des dépenses supplémentaire annuelle pouvant s'élever jusqu'à 215 € par personne dans les zones les plus polluées. Ces chiffres illustrent la nécessaire application du principe pollueur-payeur afin de rééquilibrer les charges et les responsabilités. Dans un contexte où les tensions liées au partage de cette ressource s'accroissent, une juste répartition de l'effort financier est indispensable pour inciter les industriels et les agriculteurs à diminuer leurs pollutions.

### **Une politique de l'eau tournée vers le curatif au détriment de la prévention et des solutions fondées sur la nature**

**Pour réduire les pollutions, la politique actuelle repose essentiellement sur des investissements orientés vers des infrastructures de traitement des eaux usées ou polluées, au détriment de la réglementation de l'usage des produits chimiques.** Pourtant, la prévention à la source des pollutions est indispensable pour reconquérir la qualité des eaux.

Afin de retrouver un cycle de l'eau plus sain, permettant non seulement de mieux recharger les nappes mais également d'améliorer notre résilience face aux sécheresses et aux inondations, les solutions fondées sur la nature, telles que la désimperméabilisation des sols, la restauration des zones humides et la renaturation des cours d'eau, sont considérées par le monde académique comme des solutions prometteuses. Toutefois, elles ne trouvent encore que peu d'échos dans les politiques publiques.

## Le dérèglement climatique impose de gérer l'eau comme une ressource rare

**Le dérèglement climatique et ses conséquences déjà tangibles sur le cycle naturel de l'eau imposent à la puissance publique de changer de braquet afin de prévenir les conflits d'usages autour d'une ressource menacée de rareté.** En effet, la ressource en eau semblait jusqu'à récemment presque inépuisable en France hexagonale – à l'exception notable des départements et régions d'Outre-mer, qui concentrent historiquement la majorité de la population n'ayant pas accès à l'eau potable. Désormais, la disponibilité de l'eau pour les activités humaines comme pour les milieux naturels tend à décroître. Ainsi, **la ressource en eau renouvelable**, c'est-à-dire la totalité de l'eau douce présente dans un territoire grâce au cycle naturel de l'eau (les précipitations, les cours d'eau et les nappes), **a diminué de 14 % en France hexagonale et Corse pendant les 15 dernières années**, principalement en raison de la baisse des précipitations liées au changement climatique. De plus, la multiplication des événements climatiques extrêmes (inondations, sécheresses, orages violents) affecte la répartition géographique de l'eau et accentue les disparités territoriales. La tendance continue à la baisse de la disponibilité de l'eau dans la moitié Sud de la France illustre la prégnance de cet enjeu.

**Ce constat alarmant est aggravé par des facteurs d'origine anthropique : d'une part, l'aménagement du territoire qui contribue par exemple à la destruction des zones humides** et, d'autre part, les prélèvements effectués pour les usages humains. De ce point de vue, l'énergie et l'agriculture sont les secteurs les plus demandeurs d'eau en France. Ainsi, la production d'énergie et notamment d'électricité d'origine nucléaire concentre près de la moitié des prélèvements totaux. Si l'eau utilisée pour refroidir les centrales est majoritairement rejetée dans le milieu naturel, à l'instar des eaux usées des ménages ou de l'industrie, ces rejets ne sont pas sans incidence pour les milieux naturels et les usagers situés en aval. **L'agriculture représente quant à elle 10 % des prélèvements totaux, mais plus de 60 % de la consommation** (la partie du prélèvement qui n'est pas restituée directement aux milieux naturels) car cette eau est majoritairement évapo-transpirée par les plantes. Les besoins d'irrigation sont concentrés lors des périodes d'étiage, c'est-à-dire lorsque les cours d'eau sont à leur niveau le plus bas.

## Le dérèglement climatique impose de passer à un mode de gestion d'une ressource abondante à une économie de la rareté

**La gestion actuelle de la ressource en eau repose sur une connaissance lacunaire de son utilisation.** Si les prélèvements en eau sont relativement bien connus, leur suivi n'est pas exhaustif et reste organisé sur une base annuelle, alors que le rythme infra annuel des prélèvements est une question cruciale. De plus, la mesure des consommations repose sur des données estimatives présentant une grande marge d'incertitude. En outre, les connaissances concernant les retenues artificielles restent très limitées malgré leurs impacts sur le cycle de l'eau. L'état de nos connaissances est ainsi révélateur d'un mode de gestion technique d'une ressource perçue comme stable. Le changement climatique bouleverse pourtant cette situation.

**La raréfaction de la ressource en eau – ou du moins la modification de sa répartition spatio-temporelle – va conduire à exacerber les conflits d'usage de l'eau,** entre les agriculteurs, fortement consommateurs en période d'étiage, et les autres catégories de la population, les touristes et les locaux dans les zones de tourisme, les implantations industrielles nouvelles et les besoins de la population...

**Une meilleure organisation est nécessaire pour permettre à la puissance publique d'arbitrer les conflits d'usages en créant du consensus** à l'échelle locale et nationale, comme dans les bassins hydrographiques. De nombreux outils ont été créés depuis les années 1960 pour améliorer la gestion de l'eau et favoriser la concertation entre les usagers : schémas directeurs ou d'aménagement, instances de dialogues, etc. Cependant, ces outils ne comportent actuellement que peu d'objectifs de réduction des prélèvements et sont encore insuffisamment adaptés au dérèglement climatique. De plus, les études et les discussions associées à ces schémas prennent parfois plus de dix ans, en décalage avec le rythme du changement climatique. Cette situation exacerbe les tensions en période de sécheresse. Actuellement, dans de tels cas, la gestion se limite à des restrictions d'usage à travers les « arrêtés sécheresse », ces arrêtés préfectoraux limitant temporairement les prélèvements d'eau, dont le nombre augmente ces dernières années sans apporter de réponse de long terme.

L'enchevêtrement des politiques publiques, entre échelon national et échelon local, rend la gestion de l'eau complexe et la concertation y prend parfois la forme d'un rapport de force. De plus, aucune collectivité ne correspond à l'échelle du bassin ou du sous-bassin hydrographique, ce qui complique la formation d'un consensus sur la politique de l'eau à différentes échelles.

## Introduction

## 01

## LA RESSOURCE

**Une ressource en eau affectée par le changement climatique**

- 1 — La diminution de la ressource en eau, une tendance à l'oeuvre qui devrait aller en s'aggravant. .... 11
- 2 — Des événements extrêmes qui s'intensifient ..... 12
- 3 — Des aménagements anthropiques qui perturbent le cycle naturel de l'eau ..... 15

## 02

## BESOINS QUANTITATIFS

**L'énergie et l'agriculture sont les premiers préleveurs et consommateurs d'eau du pays**

- 1 — Une connaissance imparfaite des prélèvements et des consommations ..... 20
- 2 — La production d'énergie a de lourdes conséquences sur la ressource en eau ..... 22
- 3 — L'irrigation agricole est la première activité consommatrice d'eau en France ..... 23
- 4 — Les activités industrielles peuvent exercer une pression localisée sur la ressource .. 25
- 5 — Les besoins des ménages stagnent depuis plusieurs années ..... 25
- 6 — La difficulté d'évaluer les besoins des milieux naturels .. 26

## 03

## BESOINS QUALITATIFS

**Alors que la quasi-totalité des masses d'eau sont polluées, la puissance publique apparaît insuffisamment outillée pour enrayer le phénomène**

- 1 — La pollution de l'eau, un phénomène massif en France ..... 29
- 2 — Les effets sur la santé humaine et la santé environnementale ..... 30
- 3 — Réduire la pollution de l'eau : des solutions techniques portées par les acteurs privés face à une régulation publique insuffisante ..... 30

# 04

## FINANCEMENT

### **Le prix de l'eau : un financement qui repose essentiellement sur les ménages malgré le principe "pollueur-payeur"**

- 1 — Architecture du financement des politiques publiques de l'eau ..... 33
- 2 — L'eau paie l'eau : un principe à géométrie variable ..... 34
- 3 — Pollueur-payeur : un principe peu appliqué ..... 35
- 4 — Un prix de l'eau potable qui varie sur le territoire ..... 36
- 5 — À l'échelle locale, une reprise en régie progressive des services publics de l'eau de l'assainissement ..... 39

# 05

## POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EAU

### **Une politique de l'eau encore très orientée vers des infrastructures de réseaux et de traitement**

- 1 — Des investissements encore majoritairement orientés vers la gestion des infrastructures de réseaux ..... 43
- 2 — Une trop lente bascule vers des solutions fondées sur la nature ..... 44
- 3 — La réglementation et le contrôle bénéficient d'un faible soutien politique ..... 46

# 06

## LE PARTAGE DE L'EAU

### **Une attention insuffisante à la résolution démocratique des conflits d'usage**

- 1 — Crise de la gestion démocratique de l'eau ..... 51
- 2 — Le changement climatique oblige à repenser les conditions du partage de la ressource ... 52

## Annexes

**Annexe 1** : Le partage de l'eau en « période normale » : plusieurs dispositifs de négociations existent mais s'avèrent peu opérants ..... 68

**Annexe 2** : Le partage de l'eau en période de crise : des restrictions croissantes en été sans changement durable de gestion de la ressource ..... 69

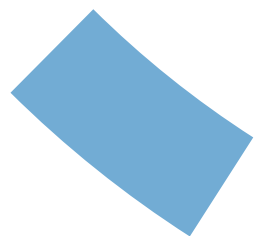
# Introduction

Alors que l'accès à l'eau semblait définitivement acquis en France hexagonale, la sécheresse de 2022 a révélé des pénuries dans certains territoires. Ces pénuries sont non seulement liées au changement climatique, qui se traduit en période estivale par une diminution de la ressource, mais également à des demandes croissantes en eau de certaines activités (irrigation, loisirs...). Dans un contexte marqué par le changement climatique, les tensions entre usagers de l'eau (irrigants, industriels, énergie, ménages...) pourraient s'accroître dans le futur. Il s'agit donc d'organiser un partage de l'eau juste et équitable qui permette, en outre, de maintenir des écosystèmes aquatiques fonctionnels. Or, actuellement, aucune réponse satisfaisante n'a pu être apportée, les pouvoirs publics se contentant d'intervenir en période de pénurie, sans anticipation des conflits à venir.

De plus, de nombreux cours d'eau et nappes sont aujourd'hui pollués par les activités humaines. Ces pollutions peuvent avoir des effets délétères sur la santé humaine et sur la santé des écosystèmes. La régulation des substances chimiques apparaît insuffisante pour endiguer ce phénomène. De nombreux captages d'eau potable sont aujourd'hui fermés du fait de pollutions agricoles, et le coût de ces pollutions est largement supporté par les ménages, à rebours du principe pollueur-payeur, pourtant inscrit dans le bloc constitutionnel.

Ce chapitre vise à mettre en évidence les différents enjeux liés à l'eau. Il s'articule autour de six parties. La première traite des effets du changement climatique sur le cycle de l'eau. La deuxième porte sur les besoins quantitatifs liés aux différentes activités humaines. La troisième a trait à la dégradation de la qualité de l'eau. La quatrième détaille le financement de la politique publique de l'eau, en mettant en exergue son iniquité. La cinquième souligne les limites des politiques publiques aujourd'hui à l'œuvre. Enfin, la sixième insiste sur le nécessaire dialogue démocratique à construire pour permettre un accès juste à une ressource de qualité.







# 01

---

LA RESSOURCE

**Une ressource en eau  
affectée par le changement  
climatique**

Le changement climatique réduit la ressource en eau mobilisable pour les milieux naturels et les activités humaines : elle a diminué de 14 % au cours des quinze dernières années. Il contribue également à l'intensification des événements extrêmes tels que les sécheresses ou les inondations : la fréquence des inondations a été multipliée par dix en trois décennies, menaçant l'habitabilité de certaines parties du territoire. Enfin, les aménagements réalisés par les sociétés humaines (chenalisation des cours d'eau, assèchement des marais...) contribuent à l'accentuation de ces perturbations.

## 1 — La diminution de la ressource en eau, une tendance à l'œuvre qui devrait aller en s'aggravant

Le changement climatique perturbe le cycle de l'eau, en premier lieu en réduisant la ressource d'eau disponible.

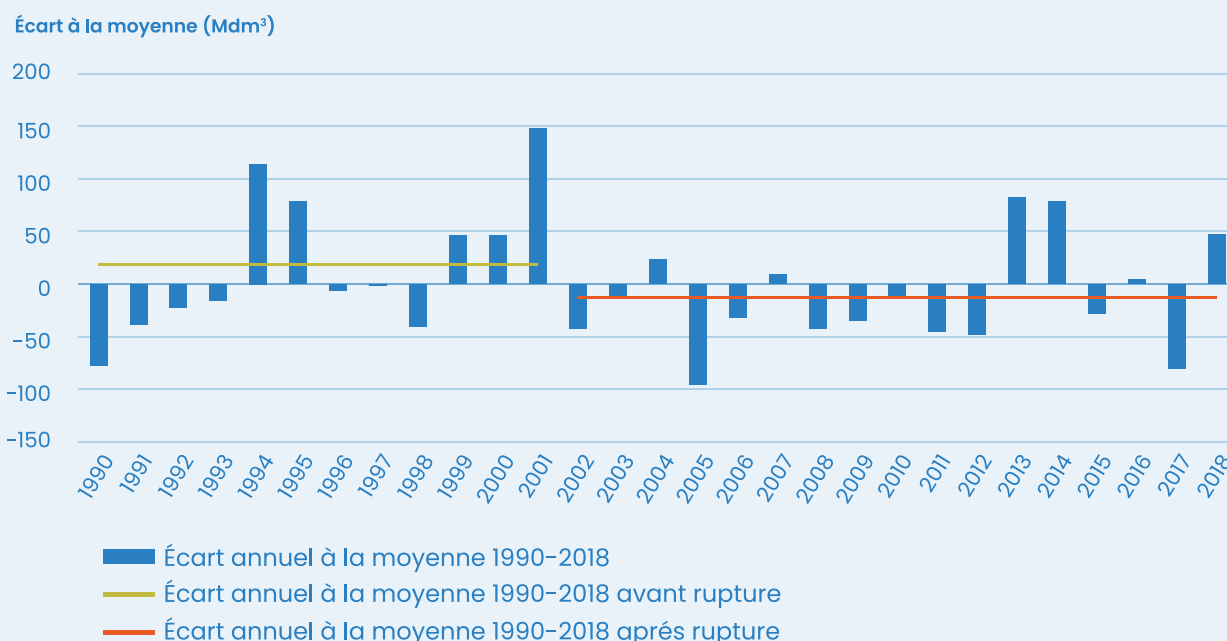
Ainsi, ces quinze dernières années, la ressource en eau douce renouvelable, c'est-à-dire l'eau disponible pour les milieux naturels et les usages anthropiques, a diminué de 14 % en France

hexagonale et en Corse<sup>1</sup>. Cette diminution s'explique essentiellement par la réduction des précipitations (plus de 90 % de la diminution<sup>2</sup>) – avec des disparités très importantes selon les territoires et les saisons

<sup>1</sup> France Stratégie (2024). Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ? France Stratégie.

<sup>2</sup> France Stratégie (2024). Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ? France Stratégie

### Évolution de la ressource en eau renouvelable annuelle par rapport à la moyenne 1990 - 2018



.Les projections climatiques issues de l'étude Explore 2 mettent en évidence une augmentation globale des températures à venir, une diminution significative des précipitations en été sur l'ensemble du territoire (environ -25 % en moyenne à la fin du siècle<sup>3</sup>), et une augmentation des précipitations en hiver dans la partie nord de la France.

Certains territoires connaîtront ainsi d'importants changements de régimes hydrologiques. Les Alpes, par exemple, devraient évoluer d'un régime nival (régime hydrologique caractérisé par de fortes crues en septembre au moment de la fonte des neiges et des basses eaux en été) vers un régime pluvial, conduisant à une diminution de la ressource en eau au printemps et en été. Finalement, la ressource disponible pourrait ne plus permettre de répondre aux besoins des écosystèmes et aux demandes anthropiques dans certains territoires et à certaines périodes de l'année.

<sup>3</sup> INRAE et OFB (2024). Synthèse du projet Explore 2.

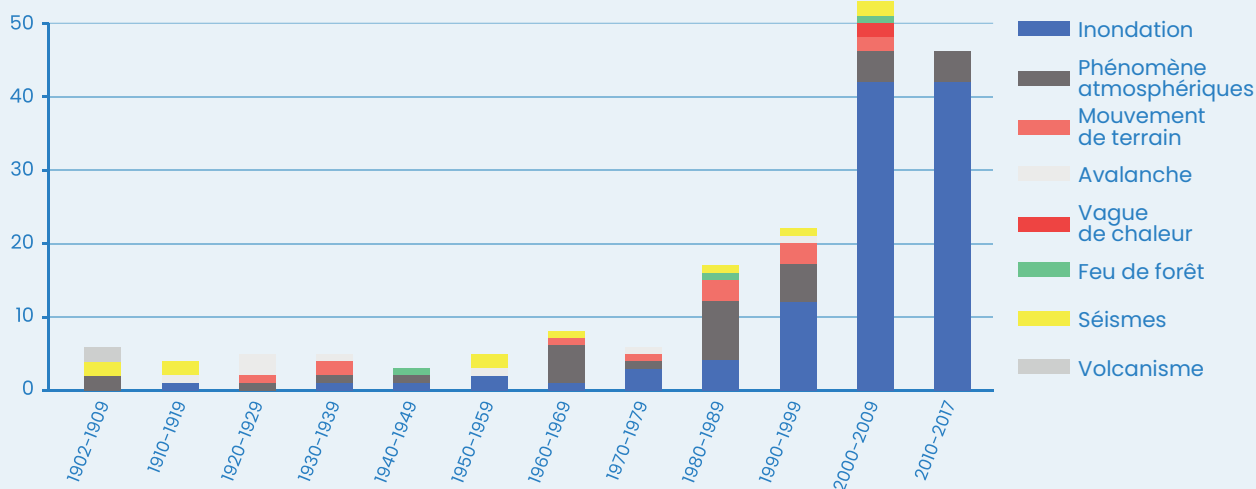
Cette évolution de **la ressource en eau pose des problèmes évidents pour les écosystèmes et d'adéquation entre les besoins anthropiques** et la ressource disponible localement. et à certaines période de l'année

## 2 – Des événements extrêmes qui s'intensifient

Une forte augmentation de la fréquence des événements climatiques extrêmes a été observée depuis le début du XXème siècle. En particulier, la fréquence des inondations, la catastrophe naturelle qui augmente de la manière la plus marquée, a été multipliée par plus de dix en l'espace de trois décennies.

### Des événements naturels dommageables de plus en plus fréquents depuis les années 80

Nombre d'évènements dommageables recensés en France

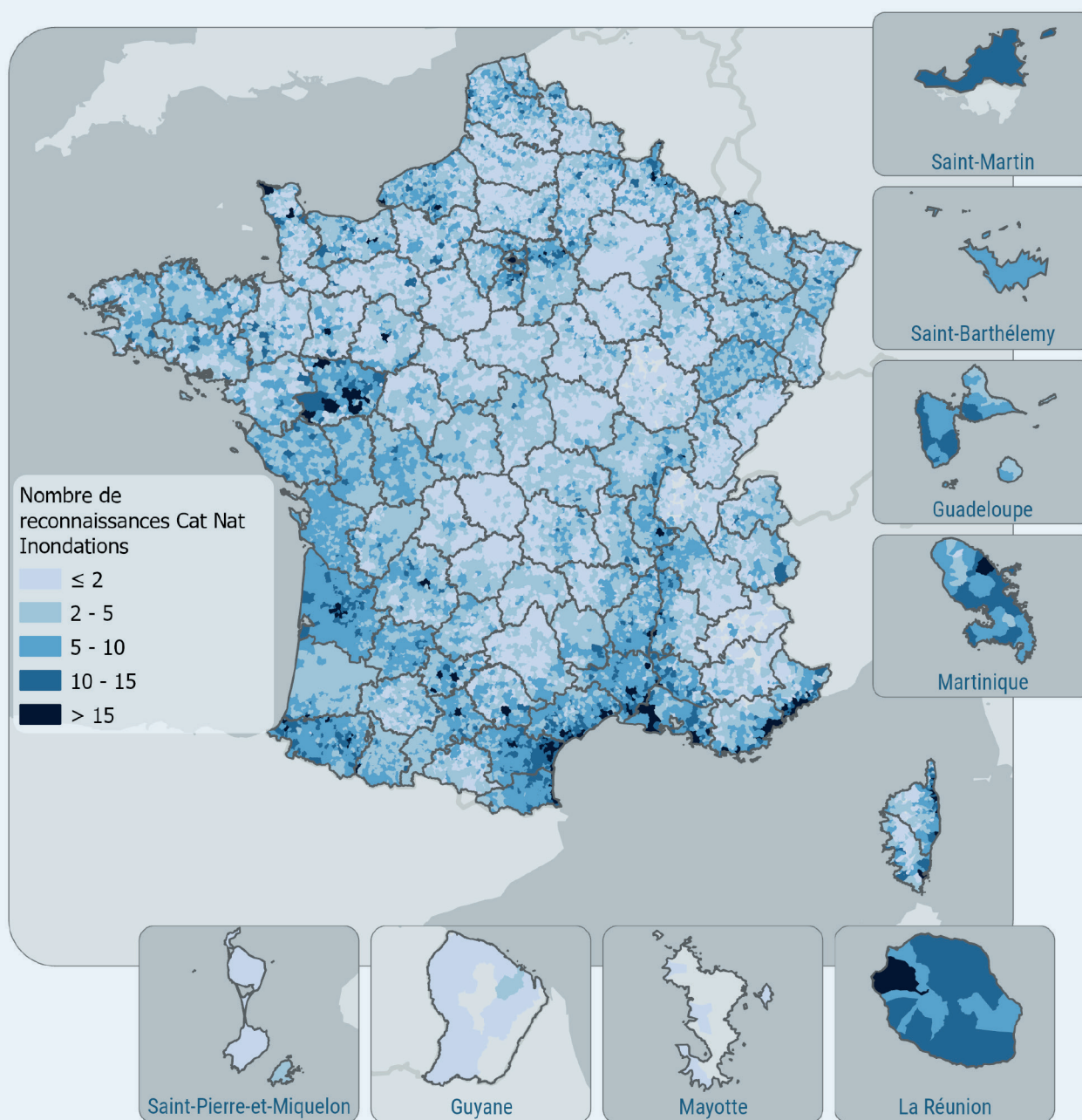


Note : les phénomènes atmosphériques rassemblent les ouragans, cyclones et tempêtes

Source : (2023) Climat : vers une aggravation des risques naturels ? vie-publique.fr. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/273322-climat-vers-une-aggravation-des-risques-naturels>

Il existe également une grande disparité entre les territoires concernant leur exposition à ces inondations extrêmes, comme en témoigne le nombre de reconnaissances de catastrophes naturelles (Cat Nat) entre 1982 et 2022.

### Nombre de reconnaissances de catastrophes naturelles inondations par commune entre 1982 et 2022



Source : CCR (2023). Les catastrophes naturelles en France.

À l'avenir, le changement climatique devrait conduire, selon le GIEC, à une augmentation de l'intensité et de la fréquence de ces événements extrêmes (vagues de chaleur, fortes précipitations, inondations, cyclones tropicaux intenses, sécheresses, incendies) ou d'événements plus progressifs tels que la remontée du trait de côte<sup>1</sup>. Ainsi, selon les périodes, un même territoire pourra passer d'une situation d'excès d'eau à une situation de pénurie

D'ici 2100, les périodes de sécheresses liées au manque de pluie devraient s'allonger de 10 jours en moyenne, soit 50 % de plus que dans le climat actuel. Le changement climatique et l'évolution des précipitations affecteraient le territoire de manière différenciée : la moitié sud-ouest du pays, de la Méditerranée à la Bretagne, seront les plus touchées (Météo France)<sup>2</sup>

Les sols argileux sont soumis à des phénomènes de retrait (ou contraction du sol) pendant les périodes sèches, et de gonflement pendant les périodes humides. Ce phénomène de retrait-gonflement des sols argileux<sup>3</sup> constitue un risque majeur pour le bâti en France. Avec l'intensification des événements extrêmes, ce phénomène s'accroît et fragilise les bâtiments. En 2017, 4,2 millions de maisons étaient situées en zones d'exposition moyenne et forte (Cerema, 2022)<sup>4</sup>. Quatre ans plus tard, en 2021, le retrait-gonflement des sols argileux concerne près de la moitié **du territoire métropolitain, et plus de deux fois plus de maisons (10,4 millions de maisons)**<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> GIEC (2022). 6<sup>e</sup> rapport d'évaluation.

<sup>2</sup> Météo France (2020). Météo France éclaire le climat jusqu'en 2100

<sup>3</sup> Phénomène accentué par le changement climatique en raison de la plus forte intensité des sécheresses et des épisodes de forte pluviométrie.

<sup>4</sup> CEREMA (2022). Phénomène de retrait-gonflement des sols argileux (RGA) : définitions, impacts sur les ouvrages et les personnes et solutions d'adaptation au changement climatique.

<sup>5</sup> Ledoux, V. (2023). RGA n'attendons pas que ce soit la cata ! Rapport parlementaire.

Des précipitations trop importantes conduisent à des inondations et des coulées de boue destructrices et meurtrières. Parmi les événements récents, nous pouvons citer l'exemple de la Vallée de la Roya qui a connu en octobre 2020 des précipitations de 663 mm en une seule journée, soit les deux-tiers de la moyenne annuelle nationale, causant 10 morts, 18 disparus, 400 logements détruits et 435 bâtiments endommagés<sup>6</sup>. Les inondations contribuent également à la dégradation de la qualité de l'eau<sup>7</sup>.

La protection face à ces risques est aujourd'hui socialisée, mais elle risque d'être insuffisante face à la hausse des événements extrêmes liés à l'eau. Cette protection repose sur le régime Cat Nat qui est financé par le paiement d'une surprime par les assurés sur tous les contrats d'assurance de dommages<sup>8</sup>. L'augmentation de la sinistralité, de leur gravité et des coûts a conduit à un déséquilibre du système (ratio sinistre (coûts) / prime (montant) de 128 %<sup>9</sup>). Face à cette situation, la surprime doit augmenter en 2025 en passant de 12 % à 20 %, soit une augmentation de 67 %, afin de sécuriser le financement du régime. Mais, avec la croissance des événements extrêmes à venir, ce régime pourrait de nouveau être menacé.

<sup>6</sup> Fouache, E. et al. (2023). Conséquences de la crue extrême du 2 octobre 2020 dans la vallée de la Roya (Alpes Maritimes) sur les réseaux de transport et de communication : leçons pour la reconstruction.

<sup>7</sup> Van Vliet, MTH. et al. (2023). Global river water quality under climate change and hydroclimatic extremes, Nat Rev Earth Environ 4, 687–702. Les impacts des inondations et des submersions marines, Eau de France.

<sup>8</sup> Par exemple, tout assuré paie une surprime de 20 % sur son contrat d'assurance habitation, et cotise ainsi à une couverture socialisée face aux risques de catastrophes naturelles.

<sup>9</sup> Lavarde, C. (2024). Régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, Rapport d'information n°603, Assemblée Nationale.

**Entre manque d'eau et trop d'eau : pendant que les Pyrénées Orientales attendaient la pluie depuis plusieurs mois, le Pas-de-Calais connaissait de violentes inondations.**

L'année 2023 a été marquée par des événements extrêmes d'ampleur et illustre le paradoxe auquel nous sommes confrontés dans le cadre du changement climatique.

Ainsi, entre janvier 2022 et le début d'année 2024, l'Est des Pyrénées-Orientales a connu 22 mois de déficit de précipitations (c'est-à-dire des précipitations sous la moyenne), parfois jusqu'à 60 %, et des températures élevées, été comme hiver. Le Préfète enchaîne les arrêtés de restrictions d'usage depuis le milieu de l'année 2023, et le projet Aqua Domitia, visant à acheminer de l'eau du Rhône dans les Pyrénées-Orientales a été relancé. Comme sa voisine espagnole, la Catalogne française est menacée par l'arrivée d'un climat aride.

En parallèle, dans le Pas-de-Calais, des précipitations records (237 mm sur trente jours, contre 187 mm pour le dernier record) survenues à plusieurs reprises entre octobre et novembre 2023 ont causé des inondations ayant touchées plus de 10 000 bâtiments. Ce phénomène a été accentué par l'imperméabilisation des sols, des nappes phréatiques peu profondes et gorgées d'eau et une absence de relief ne permettant pas l'évacuation rapide des précipitations vers la mer.

### 3 – Des aménagements anthropiques qui perturbent le cycle naturel de l'eau

Les dynamiques économiques et sociales du 20<sup>e</sup> siècle ont bouleversé les paysages français avec une rapidité sans précédent. Ces aménagements, qu'ils aient pour objectif ou non la gestion de l'eau, en perturbent le cycle naturel.

Premièrement, l'artificialisation des sols inhérentes à la construction de logements, de zones d'activité économique ou bien encore d'infrastructures de transport, a largement contribué à imperméabiliser les sols, réduisant de fait l'infiltration de l'eau et la recharge des nappes et aggravant le risque d'inondation. La dynamique d'artificialisation est ancienne : **entre 1982 et 2019, les surfaces artificialisées ont crû quatre fois plus vite que la population**, passant de 3 à 5,1 millions d'hectares (soit une augmentation de 70 %)

pour une population qui n'augmentait dans le même temps que de 19 %<sup>1</sup>.

Deuxièmement, la construction des réseaux d'eau, notamment des réseaux d'eau usée et d'eau pluviale pour évacuer les eaux rapidement hors de la ville dans un souci de salubrité, a conduit à une accélération du cycle de l'eau, et a modifié en profondeur les flux territoriaux.

**Troisièmement, l'intensification de l'agriculture et la simplification des paysages agricoles ont profondément modifié le cycle de l'eau.** Le tassement des sols, induit par la mécanisation de l'agriculture, a réduit l'infiltration des eaux et accru les ruissellements de surface. Le drainage des parcelles a asséché les zones

<sup>1</sup>France Stratégie (2019). Objectif Zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ?

humides. Les pratiques intensives, telles que l'utilisation d'engrais chimiques, le labour profond se sont accompagnées d'une baisse de la matière organique des sols, pourtant essentielle à la rétention de l'eau.

**L'urbanisation et l'intensification de l'agriculture se sont accompagnées du déclin des zones humides. Or, les zones humides,** en stockant l'eau en période d'inondation et en la restituant en période de sécheresse, jouent un rôle clef dans la régulation du climat, la protection de la biodiversité, et le cycle de l'eau.

Afin de permettre l'extension des surfaces agricoles ou pour répondre à des enjeux de salubrité publique, 20 % des zones humides ont vu leur superficie diminuer entre 2010 et 2020, contre 7 % qui ont vu leur surface augmenter<sup>2</sup>.

L'aménagement des cours d'eau, réalisé pour la navigation, la protection contre les inondations, ou bien encore pour étendre les surfaces destinées aux activités humaines, a profondément modifié leur morphologie (modification du lit du cours d'eau, réduction de sa longueur par suppression des méandres, etc.). Ceci a largement contribué à la destruction des écosystèmes aquatiques et, par conséquent, aux services écosystémiques associés, comme la rétention d'eau permise par la végétation de bord de rivière ou le maintien de la qualité de l'eau.

Enfin, la construction de stockages d'eau artificiels, qu'ils soient alimentés par un cours d'eau, une nappe ou par ruissellement, modifient le régime hydrologique du bassin versant. Certains barrages hydroélectriques et retenues, agricoles notamment, se sont multipliés depuis les années 1950. Aujourd'hui, on dénombre près de 670 000 retenues

<sup>2</sup> Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2020). Quelle évolution des sites humides emblématiques entre 2010 et 2020 ? Datalab

## FOCUS

“ 20 % des zones humides ont vu leur superficie diminuer entre 2010 et 2020, contre 7 % qui ont vu leur surface augmenter.

artificielles<sup>3</sup> avec des impacts cumulés sur les écosystèmes et les régimes hydrologiques mal connus<sup>4</sup>.

Ainsi, l'aménagement du territoire a avant tout été pensé pour répondre aux besoins des humains et n'a que peu considéré la préservation des écosystèmes et du cycle naturel de l'eau, pourtant essentiels à l'espèce humaine. Il est aujourd'hui difficile d'envisager de se passer de certains aménagements qui contribuent à la protection de la population (par exemple, les digues qui protègent contre les inondations ou bien encore les réseaux d'assainissement pour l'hygiène). D'autres dynamiques, telles que la chenalisation des cours d'eau et l'assèchement de zones humides, pourraient être réévaluées à l'aune de leurs impacts écologiques et de l'urgence climatique, notamment pour préserver la ressource en eau et retrouver un cycle plus naturel.

<sup>3</sup> Selon l'inventaire national des plans d'eau réalisé par l'IGEDD.

<sup>4</sup> Irstea (2016), Impact cumulé des retenues d'eau sur les milieux aquatiques. Expertise scientifique collective.





# 02

---

BESOINS QUANTITATIFS

**L'énergie et l'agriculture sont  
les premiers préleveurs et  
consommateurs d'eau du  
pays**

Les besoins en eau s'entendent habituellement au sens physiologique : par exemple, l'OMS (Organisation mondiale de la santé) considère qu'un volume de 50 L par jour et par personne est nécessaire pour vivre décemment<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce chapitre, nous utilisons le terme de besoin pour décrire les besoins sociaux, qui sont donc variables géographiquement, socialement et dans le temps : actuellement, un Français utilise ainsi en moyenne 150 L d'eau par jour<sup>2</sup>. Ainsi, ce qui est conventionnellement appelé "demande" en eau sera énoncé en termes de besoins sociaux ici.

**Dans un contexte de réduction de la ressource en eau** et de sa modification spatio-temporelle, la connaissance des usages actuels, et donc des besoins en eau, est essentielle. Aujourd'hui, celle-ci n'est pas exhaustive, ce qui peut conduire à des difficultés de répartition de la ressource entre les usages, accentue les conflits de besoins et fait passer les besoins des milieux naturels au second plan. La production d'énergie et l'agriculture sont les principaux utilisateurs d'eau en France, mais l'enjeu de l'eau étant local et saisonnier, tout usage peut avoir un impact significatif sur la ressource.

**S'il ne nous est pas possible d'être exhaustif, nous pouvons donner ici plusieurs exemples de conflits d'usage de l'eau :**

- les conflits entre les agriculteurs irrigants et le reste de la population pendant la période estivale, en raison de l'importance de la consommation d'eau pour l'irrigation (avec, par exemple, le mouvement contre les bassines à Sainte-Soline dans les Deux-Sèvres) ;
- les conflits entre les agriculteurs eux-mêmes : entre éleveurs et agriculteurs et entre agriculteurs irrigants et ceux qui pratiquent une agriculture pluviale ;
- les conflits entre les besoins industriels et ceux de la population (par exemple, utilisation d'eau de l'usine ST Microelectronics de Crolles en Isère qui produit des micro processeurs et la demande en eau de la population de Grenoble) ;
- les conflits entre les besoins de refroidissement des centrales nucléaires et ceux des milieux (à l'été 2022, les centrales nucléaires françaises ont bénéficié régulièrement de dérogations pour rejeter en été à une température au-delà des seuils réglementaire) ;
- les conflits entre les besoins des stations de ski pour produire de la neige artificielle et les autres besoins : 25 millions de m<sup>3</sup> d'eau seraient ainsi transformés chaque année en neige artificielle<sup>3</sup>, au détriment d'autres usages, et parfois même de manière illégale<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>Infographie Domestic water quantity, in : Organisation mondiale de la santé (2020). Domestic water quantity, service level and health. 2e édition, 76p. URL : [https://www.who.int/docs/default-source/wash-documents/wash/infographic-domestic-water-quantity.pdf?sfvrsn=3fa956c2\\_5](https://www.who.int/docs/default-source/wash-documents/wash/infographic-domestic-water-quantity.pdf?sfvrsn=3fa956c2_5)

<sup>2</sup>France Stratégie (2024). Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ? France Stratégie.

<sup>3</sup>Valo, M. (octobre 2022). Chaque année, 25 millions de mètres cubes d'eau sont transformés en neige artificielle, Le Monde

<sup>4</sup>Reporterre (juillet 2024). La Clusaz : la station de ski pompe de l'eau illégalement depuis 20 ans,

- les conflits entre les besoins d'arrosage des greens de golf et les autres usages, particulièrement en été lorsque la ressource en eau est peu disponible : à partir de données parcellaires, on estime que les golfs nécessitent 29 millions de m<sup>3</sup> d'eau par an<sup>5</sup>. Au cours de l'été 2022, les greens de golf avaient pu être arrosés en bénéficiant d'une exception aux arrêtés sécheresse, là où l'arrosage domestique avait par exemple été restreint.

<sup>5</sup> Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, Fédération française de golf (2013). Charte nationale golf et environnement

## 1 – Une connaissance imparfaite des prélèvements et des consommations

Pour déterminer la demande en eau, deux notions sont utilisées : le prélèvement et la consommation. Un prélèvement correspond au volume d'eau extrait des eaux de surface (cours d'eau ou lacs) ou d'une nappe pour répondre au besoin d'une activité anthropique. La partie du prélèvement qui n'est pas restituée directement au milieu, que ce soit par évaporation, par incorporation dans un produit ou par le phénomène d'évapotranspiration des plantes, correspond à la consommation. Par exemple, la majorité de l'eau utilisée en irrigation est consommée par les plantes, tandis que la majorité de l'eau utilisée pour refroidir les centrales nucléaires est restituée aux cours d'eau.

Prélèvements et consommations ont des conséquences différentes : les prélèvements affectent les milieux où l'eau est extraite, tandis qu'une eau consommée n'est plus disponible pour les usages en aval – que ce soit pour les milieux ou pour les activités anthropiques.

En France, la BNPE (banque nationale des prélèvements d'eau), créée il y a une dizaine d'années, est l'outil principal de suivi des prélèvements. Les exploitants des ouvrages de prélèvement, lorsque ceux-ci dépassent 10 000 m<sup>3</sup> par an (ou 7 000 m<sup>3</sup> dans les zones en

tension), sont tenus de déclarer les volumes prélevés. Cette base n'est donc pas exhaustive (seuil de déclaration, forages non déclarés) et ne permet pas d'identifier les périodes de tension car les déclarations sont annuelles.

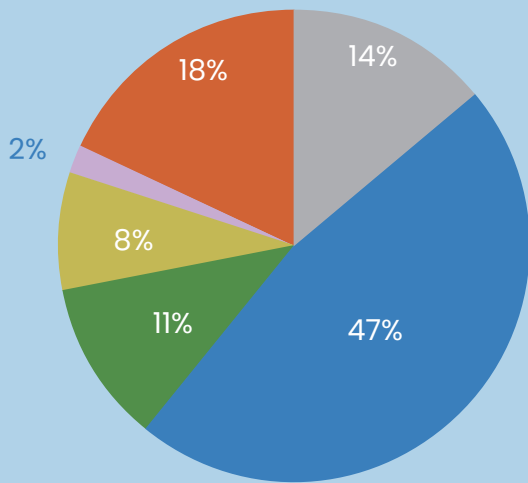
Les consommations ne font quant à elles pas l'objet de mesure directe du volume mais sont issues d'estimations, elles présentent donc une plus grande incertitude.

Les prélèvements totaux s'élèvent à environ 30 milliards de m<sup>3</sup> par an, et la consommation (hors stockage – voir ci-dessous) à 4,4 milliards de m<sup>3</sup>.

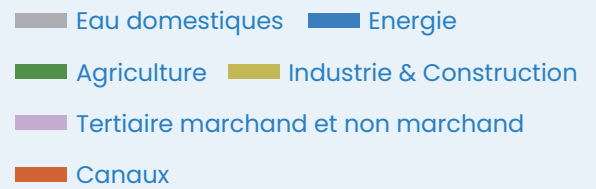
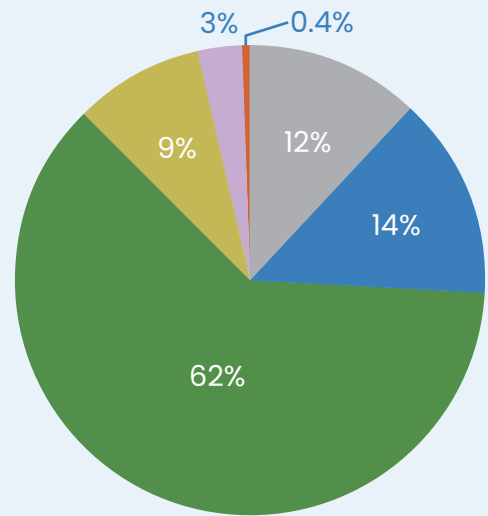
**Les données de prélèvement et de consommation doivent se lire à toutes les échelles de temps et d'espace.** Les conséquences d'un prélèvement ou d'une consommation dépendent de la disponibilité de la ressource en eau à un moment et un endroit donnés. En effet, ils ont des impacts sur la ressource pour les territoires situés en aval, et sur sa disponibilité dans le temps (une eau prélevée dans une nappe et restituée dans une rivière va rejoindre la mer beaucoup plus rapidement).

<sup>1</sup> France Stratégie (2024). Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ? France Stratégie.

### Prélèvements par usages



### Consommations par usages



Par ailleurs, les stockages d'eau constituent un élément clé du cycle de l'eau et sont généralement absents des statistiques officielles, faute de données. Il apparaît essentiel de renforcer la connaissance sur le sujet. En l'état, le nombre de plans d'eau artificiels (lacs de barrage, étangs, retenues agricoles, etc.) est évalué à 670 000, stockant un volume de l'ordre de 18 milliards de m<sup>3</sup>. La consommation d'eau associée à ces stockages (par évaporation) représente environ 1 milliard de m<sup>3</sup> par an<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> France Stratégie (2024). Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ? France Stratégie

## 2 — La production d'énergie a de lourdes conséquences sur la ressource en eau

Le secteur énergétique se caractérise par des impacts importants du point de vue quantitatif mais de deux natures différentes : **la production énergétique, notamment nucléaire, est le premier secteur préleveur d'eau en France (47 % des prélèvements totaux)** et l'hydroélectricité induit la création de stockages d'eau et de multiples infrastructures placés en travers du lit des cours d'eau.

La France dispose d'un parc nucléaire important, dont les deux tiers utilisent de l'eau douce pour refroidir les réacteurs (contrairement aux réacteurs situés en bord de mer). Le bassin versant du Rhône a la particularité de disposer de réacteurs en « circuit ouvert »<sup>1</sup> qui prélèvent une très grande quantité d'eau : ainsi, huit réacteurs prélèvent à eux seuls 38 % du total de l'eau prélevée en France. À titre illustratif, un foyer français moyen prélève indirectement environ 200 m<sup>3</sup> d'eau par an pour sa consommation d'électricité avec le mix électrique français moyen : **consommer de l'électricité, c'est utiliser de l'eau.**

L'hydroélectricité est également une source d'électricité importante en France avec 11 % de la production électrique hexagonale<sup>2</sup>.

Les barrages hydroélectriques modifient l'hydrologie et le transport sédimentaire des cours d'eau, et perturbent les continuités écologiques en réduisant les possibilités de mobilité des espèces entre l'amont et l'aval. Ils peuvent aussi permettre de maintenir les débits des cours d'eau en aval en période d'étiage.

Au regard du changement climatique, les politiques énergétiques doivent prendre en considération la disponibilité de la ressource en eau (quantité et température) et les impacts associés dans les arbitrages (notamment afin de mieux intégrer les écosystèmes et les usages situés en aval). Ceci est particulièrement important à l'heure où le gouvernement a annoncé la prolongation des centrales nucléaires existantes et le développement de nouveaux réacteurs. Le refroidissement des centrales nucléaires lors de vagues de chaleur posent en effet question : à l'été 2022, les centrales nucléaires françaises ont régulièrement bénéficié de dérogations pour rejeter une eau à une température au-delà des seuils réglementaires. Avec un accroissement certain de la durée et de l'amplitude des vagues de chaleur, la disponibilité de l'eau pour le refroidissement des centrales, et la température à laquelle elle pourra être rejetée interrogent la résilience du système énergétique français.

<sup>1</sup> Les centrales en circuit « ouvert » prélèvent 20 fois plus d'eau que les centrales en circuit « fermé », mais en restituent la quasi intégralité, contrairement aux centrales en circuit fermé.

<sup>2</sup> RTE (2023). Bilan électrique 2022 : un système électrique français résilient face à la crise énergétique.

### FOCUS

“ Huit réacteurs prélèvent à eux seuls 38 % du total de l'eau prélevée en France. ”

### 3 – L’irrigation agricole est la première activité consommatrice d’eau en France

En 2020, l’agriculture représente la majorité (63 %) de la consommation d’eau en France, principalement pour l’irrigation des cultures. En effet, selon le type d’irrigation, jusqu’à 90 % de l’eau prélevée est consommée (car évapotranspirée par la plante et par conséquent non restituée directement aux milieux). De plus, l’agriculture a la particularité de prélever l’eau essentiellement en période estivale, lorsque la ressource est moins abondante dans les milieux.

Les prélèvements associés à l’irrigation visent d’abord l’alimentation humaine (44 %) et l’alimentation animale (39 %, pour le lait ou la viande) – les autres usages (biocarburants par exemple) représentant une part plus marginale. **Seules 11 % des surfaces cultivées font l’objet d’un équipement en matériel d’irrigation, mais ces surfaces ont augmenté de 23 % au cours de la dernière décennie<sup>1</sup>**, tant pour faire face au réchauffement climatique et à la diminution de la ressource en eau, qu’en raison du développement de cultures nécessitant une irrigation. Dans le nord de la France, le développement de l’irrigation répond en partie à une demande de l’industrie agroalimentaire, notamment en matière de calibres des légumes, c’est-à-dire de leur taille (pommes de terre et légumes d’industrie tels que les petits pois et les carottes). Dans le sud de la France, l’irrigation de la vigne a plus que doublé entre 2010 et 2020, notamment dans l’objectif de mieux piloter le degré d’alcool.

À l’avenir, la hausse du phénomène d’évapotranspiration des plantes liée à la hausse des températures devrait conduire à une augmentation des besoins d’irrigation

<sup>1</sup> France Stratégie (2024). Prélèvements et consommations d’eau : quels enjeux et usages ? France Stratégie.

“ Seules 11 % des surfaces cultivées font l’objet d’un équipement en matériel d’irrigation, mais ces surfaces ont augmenté de 23 % au cours de la dernière décennie.

dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau en période estivale. Aussi, la poursuite du modèle agricole actuel contribuera à accroître la pression sur la ressource en eau.

Certaines pratiques agricoles pourraient permettre, à l’inverse, de réduire la demande en eau d’irrigation. Ainsi, il a été montré que les pratiques agroécologiques (par exemple, le non labour des sols) pouvaient permettre d’accroître le volume d’eau stocké dans les sols, et ainsi de réduire la demande en eau d’irrigation<sup>2</sup>.

**De plus, l’évolution des régimes alimentaires vers une plus faible consommation de protéines d’origine animale apparaît nécessaire pour diminuer la demande en eau d’irrigation.** En effet, aujourd’hui une part non négligeable de l’irrigation est destinée à irriguer des cultures dédiées à l’alimentation animale. Dans son rapport Transition 2050, l’Ademe met en évidence une baisse de la demande en eau d’irrigation de plus de 30 % dans son scénario présentant la plus forte végétalisation (-70 % de consommation de viande) des régimes alimentaires des français.

<sup>2</sup> Forum eau et agriculture du grand sud-ouest (2021). BAG’AGES Bassin Adour-Garonne, quelles performances des pratiques AGroEcologiques ? URL : [https://eau-grandsudouest.fr/sites/default/files/2022-01/Plaque%20Bagages\\_2021.pdf](https://eau-grandsudouest.fr/sites/default/files/2022-01/Plaque%20Bagages_2021.pdf)

**En mars 2023, des manifestations à Sainte-Soline mettent en cause la maladaptation des retenues agricoles de substitution. Malgré ce risque, le gouvernement souhaite « accélérer et soutenir » leur développement.**

En mars 2023, le collectif Bassines non merci, initié par les Soulèvements de la terre et la Confédération paysanne, organise une manifestation contre une retenue agricole de substitution de 627 000 m<sup>3</sup>. De violents affrontements ont lieu entre les manifestants et les forces de l'ordre : on dénombre 200 blessés chez les manifestants, dont 40 graves, ainsi que 47 gendarmes touchés. Le rapporteur spécial de l'ONU sur les défenseurs de l'environnement considère à cet égard que la réponse de l'Etat « a paru largement disproportionnée »<sup>1</sup>. L'ampleur de cette manifestation, malgré son interdiction, et la violence des affrontements a mis au coeur du débat public la question de ces « mégabassines » et, plus largement, de quels besoins en eau et pour quelle agriculture.

**Afin de sécuriser l'accès à l'eau pendant la période d'irrigation (printemps et été), certains agriculteurs soutiennent le développement des réserves de substitution.** Ces retenues sont remplies pendant l'hiver, en prélevant l'eau dans les nappes et les cours d'eau lorsque la ressource est plus abondante, puis l'eau est utilisée au printemps et en été lorsque la ressource devient plus rare. Cela permet une sécurisation de l'accès à l'eau (sous réserve que les pluies d'hiver soient suffisantes pour remplir ces ouvrages) car les agriculteurs ne sont alors pas affectés par les restrictions inhérentes aux arrêts sécheresse. Les retenues de substitution alimentées par les nappes sont concentrées dans les départements de Charente et des Deux-Sèvres.

**La création de ces ouvrages soulève néanmoins plusieurs questions :**

- L'eau prélevée l'hiver est de l'eau qui n'alimentera pas les milieux naturels. Or, les milieux ont besoin de périodes de hautes eaux pour leur fonctionnement (décolmatage des zones de frayères par exemple) ;
- L'eau stockée est soumise au phénomène d'évaporation, en particulier dans les zones de plaines exposées au vent où certains de ces ouvrages sont implantés ;
- Ce type de retenues s'accompagne généralement d'une augmentation des surfaces irriguées (effet rebond) ;
- Cela donne l'impression qu'il suffit de stocker l'eau pour y avoir accès et n'invite pas à repenser le modèle agricole. En particulier, elle pourrait conduire à renforcer la dépendance en eau de certains agriculteurs, ce qui augmenterait leur exposition aux sécheresses pluriannuelles.
- Ces retenues sécurisent l'accès à l'eau pour les irrigants déjà en place, réduisant la possibilité d'accès à l'eau pour les nouveaux agriculteurs.

Malgré l'annulation par le tribunal administratif de Poitiers de 15 projets de réserves de substitution en 2023, jugées surdimensionnées et inadaptées au changement climatique, le gouvernement a récemment annoncé un soutien aux projets de réserves de substitution en réponse à la crise agricole survenue au début de l'année 2024<sup>2</sup>, complété par un décret réduisant les délais de recours<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Les centrales en circuit « ouvert » prélèvent 20 fois plus d'eau que les centrales en circuit « fermé », mais en restituent la quasi intégralité, contrairement aux centrales en circuit fermé.

<sup>2</sup> Valo, M. (février 2024). Mégabassines et barrages : la relance promise par le gouvernement suscite l'inquiétude d'écologistes et de chercheurs. *Le Monde*

<sup>3</sup> Décret n° 2024-423 du 10 mai 2024 portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales.



## 4 — Les activités industrielles peuvent exercer une pression localisée sur la ressource

L'industrie et la construction contribuent à hauteur de 8 % des prélèvements totaux et 9 % des consommations totales d'eau. Les secteurs de la chimie et de l'agroalimentaire contribuent à ces prélèvements pour plus de 50 %. Les prélèvements de l'industrie ont diminué ces dernières années, en lien avec la désindustrialisation et l'amélioration de l'efficacité des procédés. Cependant, une partie des biens consommés en France étant désormais produite ailleurs (délocalisation des industries), cela ne signifie pas que la consommation de biens matériels française est moins gourmande en eau, mais que l'eau est prélevée ailleurs<sup>1</sup>.

Par ailleurs, ces chiffres nationaux, qui pourraient laisser penser que la pression de l'industrie sur la ressource en eau est faible, cachent des tensions qui peuvent apparaître localement, en témoigne le conflit autour de l'extension de l'usine ST Microélectronique (production de microprocesseurs) dans la banlieue de Grenoble. Celle-ci prélève, avant l'extension à venir, 23 000 m<sup>3</sup> d'eau par jour, soit 20% des prélèvements de la métropole de Grenoble<sup>2</sup>, alors que des "arrêtés sécheresse" ont été pris par le préfet du département en 2022 pour réduire les prélèvements. Devant l'opposition des associations locales, l'entreprise a dû revoir son projet pour réduire les prélèvements et forer deux puits qui contribueront à son alimentation en eau.

<sup>1</sup> Ercin, AE., Mekonnen, MM., Hoekstra, AY. (2012). The water footprint of France. UNESCO Research Report

<sup>2</sup> Source Le Monde 12 juin 2023

Dans le cadre des politiques de réindustrialisation et de décarbonation annoncées par le gouvernement<sup>3</sup>, il serait opportun que l'accès à la ressource en eau soit davantage pris en compte dans les décisions d'implantation.

<sup>3</sup> Borne, E. (mai 2023) Les priorités du Gouvernement pour une France plus indépendante et plus juste. Site d'information du gouvernement. URL : <https://www.info.gouv.fr/actualite/les-priorites-du-gouvernement-pour-une-france-plus-independante-et-plus-juste>

## 5 — Les besoins des ménages stagnent depuis plusieurs années

Les ménages contribuent à hauteur de 14 % aux prélèvements totaux et à hauteur de 12 % aux consommations totales. Les prélèvements les plus importants se concentrent dans les zones les plus peuplées, en particulier le bassin de la Seine qui regroupe 28 % de la population française. Les prélèvements par habitant sont stables depuis une dizaine d'années.

Aujourd'hui, un peu plus de 400 000 personnes n'ont pas accès à l'eau potable en France (sans domicile fixe et habitat de fortune)<sup>1</sup>. Ces populations sont particulièrement concentrées dans les Départements et régions d'Outre-mer (DROM) (cf. encadré page 37).

Les ménages utilisent essentiellement de l'eau provenant du réseau d'adduction en eau potable. Toutefois, ceux habitant en maisons peuvent également avoir recours à des forages indépendants (c'est-à-dire non connectés au réseau d'adduction), pour alimenter notamment leurs espaces extérieurs (piscine et jardins par exemple). Ces forages, situés essentiellement

<sup>1</sup> (mars 2023) Populations non raccordées à l'eau en France : une première reconnaissance. Solidarités international. URL : <https://www.solidarites.org/fr/en-direct-du-terrain/populations-non-raccordees-a-leau-en-france-une-premiere-reconnaissance/>

dans le sud de la France, ont connu une croissance ces dernières années<sup>2</sup>, souvent en réponse à des restrictions d'usage sur l'eau potable, effaçant ainsi les efforts de réduction souhaités. Les utilisateurs de forages utilisent moins d'eau potable, et contribuent par conséquent moins au financement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement, qui supportent pourtant des coûts fixes importants. Les pouvoirs publics ont une connaissance très parcellaire des forages des particuliers, car ces ouvrages sont rarement déclarés (et il n'y a quasiment aucun contrôle), malgré l'obligation réglementaire<sup>3</sup>. Or, leur développement pourrait exercer localement une pression sur la ressource.

Avec la hausse des températures, les besoins en eau des ménages pourraient augmenter (besoins de rafraîchissement, arrosage, etc.), en particulier dans les zones touristiques pendant la saison estivale, alors que la ressource pourrait s'y raréfier.

<sup>2</sup> Montginoul M. et Rinaudo J.-D. (2009). Quels instruments pour gérer les prélèvements individuels en eau souterraine ? Le cas du Roussillon. *Économie rurale*, n° 310, mars-avril, p. 40-56

<sup>3</sup> Décret n°2008-652 du 2 juillet 2008

#### FOCUS

“ Les ménages contribuent à hauteur de 14 % aux prélèvements totaux et à hauteur de 12 % aux consommations totales.

## 6 — La difficulté d'évaluer les besoins des milieux naturels

Outre les besoins anthropiques, l'eau est également vitale pour le bon fonctionnement des milieux naturels et des écosystèmes qui les constituent. Les milieux sont ainsi identifiés comme une priorité dans la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) qui vise le bon état écologique et chimique des masses d'eau. Dans le droit français, en période de restriction, la protection des écosystèmes est un usage prioritaire au même titre que l'alimentation en eau potable, la sécurité civile, la santé et la salubrité publique, et avant les autres usages anthropiques (tels que l'agriculture ou l'industrie).

Toutefois, en 2019, **moins de la moitié des masses d'eau (43 %) présentent un bon état écologique**, du fait essentiellement de dégradations hydromorphologiques. En effet, les ouvrages anthropiques créent des ruptures de continuité écologique, et les rectifications de tracé, telles que la chenalisation, détruisent les habitats de nombreuses espèces animales et végétales. L'un des enjeux est alors de restaurer les cours d'eau (supprimer les ruptures, type barrage, et reméandrer) et les zones humides pour assurer le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques, recréer des habitats diversifiés et accroître la capacité des milieux à mieux faire face aux évolutions liées au changement climatique.

De l'eau en quantité suffisante doit alimenter les milieux pour garantir le bon fonctionnement des écosystèmes, permettant ainsi aux êtres vivants d'accomplir leur cycle de vie dans leur intégralité (alimentation, déplacement et reproduction).

Si plusieurs méthodes ont été développées pour évaluer les débits minimums biologiques garantissant le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques<sup>1</sup>, le calcul de ces débits est régulièrement remis en question par une ou plusieurs parties prenantes lorsque les usagers de l'eau doivent se mettre d'accord localement sur son partage<sup>2</sup>.

Enfin, au-delà de l'impact des aménagements et des besoins anthropiques sur les milieux, le changement climatique contribuera également à des modifications hydrologiques affectant les écosystèmes. Une étude récente<sup>3</sup> a conclu que des aménagements ou des solutions fondées sur la nature (qui reposent sur des fonctions naturelles des écosystèmes) pourraient permettre de maintenir des débits suffisants malgré le changement climatique. Des mesures de sobriété sur l'ensemble des usages anthropiques permettraient également de limiter la pression sur les milieux naturels.

<sup>1</sup> Baran P., Courret D., Larinier M. Les méthodes de détermination des débits minimums biologiques. OFB PATBiodiv. URL : <https://patbiodiv.ofb.fr/fiche-methodologique/travaux-rivieres/methodes-determination-debits-minimum-biologiques-dapres-note-technique-baranp-courret-d-larinier-m-142>

<sup>2</sup> Fernandez S. et Debril T (2016). Quantifier le manque d'eau et gouverner les conflits d'usage ; le cas des débits d'objectif d'étiage (DOE) en Adour-Garonne, Vol 7, n°3.

<sup>3</sup> Vicarelli et al. (2024). On the cost-effectiveness of Nature-based Solutions for reducing disaster risk, Science of The Total Environment

# 03

## BESOINS QUALITATIFS

**Alors que le tiers des masses d'eau n'atteint pas les normes de qualité fixées par la directive cadre sur l'eau, l'action publique ne parvient pas à obtenir les résultats rapides attendus**

La pollution de l'eau en France est un phénomène majeur avec environ un tiers des masses d'eau qui ne respectent pas les normes de qualités environnementales. Cette pollution s'explique majoritairement par l'utilisation de pesticides, (insecticides, fongicides et herbicides) et d'azote par l'agriculture, et dans une moindre mesure, par les rejets industriels et des ménages. Face à cette situation, de nombreux captages d'eau potable doivent être fermés et les coûts de dépollution augmentent, avec dans de nombreux cas la mise en avant de solutions technologiques plutôt qu'une réduction à la source de ces pollutions.

## 1 — La pollution de l'eau, un phénomène massif en France

Les pollutions issues des rejets industriels, domestiques et agricoles, contaminent les milieux naturels. **En 2019, 33 % des masses d'eau superficielles (rivières) et 29 % des masses d'eau souterraine ne respectent pas les normes de qualité environnementales<sup>1</sup> de la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) pour les milieux.** Les pesticides sont détectés dans la quasi-totalité des masses d'eau en France, même celles éloignées des zones agricoles<sup>2</sup>. Les substances fréquemment détectées dans les eaux et sédiments de rivière sont : les métaux lourds, les produits de dégradation des détergents, les pesticides et les résidus de médicaments utilisés aussi bien pour les humains que pour les animaux<sup>3</sup>.

Certaines zones géographiques souffrent plus particulièrement d'une mauvaise qualité chronique de l'eau en raison de la présence de polluants, notamment de polluants agricoles (nitrates et pesticides en Bretagne et dans le nord de la France) et industriels (par exemple

solvants chlorés et PFAS dans la vallée du Rhône). En 2022, 15,4 % des habitants (soit près de 10 millions de personnes) ont eu une eau qui dépassait les limites de qualité en pesticides, 1,7 % qui ne respectait pas les normes de qualité microbiologiques, et 1,2 % une eau qui dépassait la limite en nitrates fixée à 50 mg/L<sup>4</sup>.

<sup>ARS</sup> (2022). La qualité de l'eau du robinet en France.

### FOCUS

“ En 2022, 15,4 % des habitants (soit près de 10 millions de personnes) ont eu une eau qui dépassait les limites de qualité en pesticides ”

<sup>1</sup> Normes de qualité pour une liste de substances fixées par la directive cadre européenne sur l'eau.

<sup>2</sup> CGDD (2022). Bilan environnemental de la France.

<sup>3</sup> OFB et INERIS (2020). Substances Pertinentes à Surveiller (SPAS) dans les eaux de surface. Bilan des données de surveillance acquises de 2016 à 2018 pour l'eau et le sédiment.

## 2— Les effets sur la santé humaine et la santé environnementale

La pollution de l'eau réduit *de facto* le volume d'eau utilisable pour les activités humaines. **Sur la période 1980–2021, 4 160 captages d'eau potable, soit environ un captage sur dix<sup>1</sup>, ont été abandonnés en raison d'une pollution de la ressource.** Parmi ces captages abandonnés, 41 % le sont du fait de concentrations excessives en nitrates ou pesticides, 24 % du fait du non-respect des normes microbiologiques, 8 % du fait de la présence d'arsenic, 7 % du fait d'un excès de matières en suspension (turbidité) et 20 % du fait d'autres contaminants (hydrocarbures, sulfates, solvants, fer, etc.)<sup>2</sup>.

Ces polluants peuvent avoir des effets délétères sur la santé humaine. Par exemple, des rats exposés à de la cyperméthrine, un insecticide, via l'eau du robinet, développent des problèmes de fertilité<sup>3</sup>. Les effets toxiques peuvent être accrus lors d'exposition pendant certaines phases de vie. Ainsi, il a été mis en évidence une association significative entre problèmes de thyroïde chez le nouveau-né et exposition pendant la grossesse aux nitrates (issues essentiellement de l'activité agricole) et au perchlorate (polluants industriels) via l'eau du robinet dans le nord de la France<sup>4</sup>.

Outre les effets sur la santé humaine, les polluants issus des activités anthropiques ont un effet sur la santé des organismes aquatiques (stress oxydatif, perturbation de la reproduction, mutation...)<sup>5</sup>, conduisant à leur déclin. En ce

sens, les pollutions ont été identifiées par l'IPBES (Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) comme l'une des causes principales de l'effondrement de la biodiversité<sup>6</sup>.

Par ailleurs, la pollution de l'eau, majoritairement liée à l'activité agricole en France, induit des coûts de potabilisation importants qui sont répercutés sur la facture de l'utilisateur. C'est donc *in fine* l'utilisateur domestique qui paye les coûts de dépollution liés à l'activité agricole, et ce en dépit de l'existence du principe pollueur-payeur (cf supra partie 4). Ainsi, en 2011, les surcoûts payés par les ménages du fait des pollutions agricoles (coûts des politiques publiques de lutte contre les pollutions et d'amélioration de la qualité auxquels s'ajoutent les achats d'eau en bouteille des ménages du fait de la pollution), dépasseraient un milliard d'euros par an<sup>7</sup>, soit un surcoût de 215 € par personne et par an dans les zones les plus polluées

analysis, aquatic compartments and water pollution. *Emerging Contaminants Vol. 1 Occurrence and Impact*, 65, Springer Nature, pp.1 – III,

<sup>6</sup> IPBES (2019). Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques.

<sup>7</sup> CGDD (2011). Le coût des principales pollutions agricoles de l'eau. Etudes et documents, n° 52

## 3 — Réduire la pollution de l'eau : des solutions techniques portées par les acteurs privés face une régulation publique insuffisante

Pour faire face à ces pollutions ainsi qu'aux normes de qualité de plus en plus exigeantes, certaines collectivités ont recours à des solutions techniques, permettant un traitement poussé de l'eau (qu'il s'agisse de l'eau potable ou des eaux usées), tels que l'ultra-filtration ou l'ozonation. Or ces solutions, largement soutenues par les entreprises qui les commercialisent, sont coûteuses et énergivores, entraînant de fait une augmentation de la facture d'eau pour

<sup>1</sup> On compte environ 37 700 captages en 2022.

<sup>2</sup> CGDD (2022). Bilan environnemental de la France.

<sup>3</sup> Elbetieha A., et al. (2001). Evaluation of the Toxic Potentials of Cypermethrin Pesticide on Some Reproductive and Fertility Parameters in the Male Rats. *Arch Environ Contam Toxicol*. 41, 522–528.

<sup>4</sup> Chamot et al. (2023) Does prenatal exposure to multiple airborne and tap-water pollutants increase neonatal thyroid-stimulating hormone concentrations? Data from the Picardy region, France. *Science of the Total Environment*, 905.

<sup>5</sup> Morin-Crini N. et al. (2022) Emerging contaminants:

les usagers et une consommation accrue de ressources pour la production d'énergie et la construction de nouvelles infrastructures.

**Seule une réduction des pollutions à la source pourrait permettre d'améliorer la qualité de l'eau et de réduire les coûts de traitement**, ce qui implique une régulation accrue des substances chimiques et, pour répondre à la question spécifique des pesticides, un accompagnement du monde agricole. La loi adoptée en mai 2024 par le Sénat qui vise à interdire progressivement l'usage des PFAS semble aller dans ce sens, bien que l'on puisse déplorer l'exclusion des ustensiles de cuisine, et donc des poêles dont le revêtement contient ces composés.

**Cependant, pour renforcer la régulation des polluants, la puissance publique est insuffisamment outillée.** Les limites de qualité sont aujourd'hui en partie fixées à partir des données et des études toxicologiques fournies par les industriels. Faute de moyens financiers (par exemple, l'ANSES<sup>1</sup> ne dispose que d'un budget annuel de 170 millions d'euros), les organismes de recherche et d'expertise publics ne peuvent aujourd'hui pas conduire de véritables contre-expertises, et les données issues de la recherche publique utilisées pour autoriser ou pas une substance, demeurent parcellaires<sup>2</sup>.

A titre d'exemple, **la limite réglementaire d'un métabolite du chlorothalonil, un fongicide interdit en France depuis 2020, a été revue à la hausse sur la base de nouvelles études fournies par l'une des sociétés commercialisant cette substance** (Syngenta). Ainsi, en 2023, 33 % des eaux de captage présentaient des concentrations supérieures à la limite de qualité, alors fixée

à 0,1 microgramme / L. En 2024, l'ANSES a revu à la hausse le seuil de qualité, et l'a fixée à 0,9 microgramme / L, sur la base de nouvelles études fournies par Syngenta montrant que le métabolite du chlorothalonil ne partageait pas les mêmes mécanismes de toxicité que la molécule mère (le chlorothalonil)<sup>3</sup>. Cette révision à la hausse de la limite de qualité de ce métabolite a entraîné de fait la réduction de captages non conformes.

La diminution de la pollution environnementale par les pesticides passe également par une régulation accrue de l'usage des pesticides, notamment à proximité de zones où l'eau est prélevée pour la production d'eau potable. Des exemples positifs peuvent être trouvés en France. Ainsi, en 2018, Eau de Paris, accompagnée par l'agence de l'eau Seine-Normandie, a créé un dispositif de paiement pour services environnementaux (doté d'un budget de 47 millions d'euros sur dix ans) à destination des agriculteurs présents sur les aires d'alimentation des captages destinés à la production d'eau potable de Paris. Le principe : rémunérer les agriculteurs (entre 150 et 450 euros par hectare) pour une réduction, voire un abandon, de l'usage de pesticides et d'engrais de synthèse. En 2022, 82 agriculteurs, sur 12 500 hectares sont engagés dans le dispositif. D'autres types d'interventions publiques peuvent également être imaginées, en lien avec le renforcement nécessaire des plans Ecophyto.

Ce changement d'approche dans la gestion de la pollution de l'eau nécessite une approche globale, intégrant de nombreuses politiques publiques (aménagement du territoire, agriculture et alimentation, protection des espaces naturels...).

<sup>1</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

<sup>2</sup> Lavarde et al. (2020). La santé-environnement : rapport, expertise et décisions publiques. Rapport inter-inspections CGEDD, IGAS, IGF, IGESR, IGSPV.

<sup>3</sup> ANSES (2024). Avis relatif relatif à l'examen du classement de la pertinence pour le métabolite R417888 du chlorothalonil et au réexamen du classement de la pertinence pour le métabolite R471811 du chlorothalonil dans les eaux destinées à la consommation humaine.

# 04

FINANCEMENT

**Le prix de l'eau : un financement qui repose essentiellement sur les ménages malgré le principe "pollueur-payeur"**



Le financement de la politique de l'eau<sup>1</sup>, repose sur deux principes :

1. Le principe : l'eau paie l'eau : les coûts inhérents à la distribution de l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées doivent être entièrement supportés par l'utilisateur. Les recettes collectées doivent couvrir toutes les dépenses (et rien de plus).
2. Le principe pollueur-payeur : ceux qui polluent l'eau doivent supporter le coût de sa dépollution

Les principes à la base du financement de la politique de l'eau, mal appliqués aujourd'hui, induisent une injustice profonde dans le système de financement qui pèse de manière disproportionnée sur les ménages et induit des inégalités territoriales.

<sup>1</sup> Qu'il s'agisse du "petit cycle de l'eau", c'est-à-dire des réseaux d'eau potable et d'assainissement, ou du "grand cycle de l'eau", c'est-à-dire du cycle de l'eau à l'échelle de bassin hydrographique.

## 1 — Architecture du financement des politiques publiques de l'eau

Le prix de l'eau payé par les usagers par résulte des coûts liés à son prélèvement, son traitement, son stockage, son acheminement et son traitement après usage<sup>1</sup>. Ces opérations sont à la charge des collectivités territoriales. A cela s'ajoutent des redevances (intégrées à la facture d'eau potable) qui abondent le budget des six agences de l'eau. Il existe des redevances pour prélèvements et des redevances pour pollutions<sup>2</sup>. Ces redevances sont ensuite redistribuées sous la forme de subventions aux acteurs du territoire pour des actions en faveur de la qualité de la ressource et de construction et d'entretien des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement. Les usagers soumis à redevance sont : les collectivités en charge de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées (qui répercutent ensuite les redevances sur l'utilisateur final de l'eau), les agriculteurs, les

<sup>1</sup> FNCCR (2018). Eau potable et assainissement des eaux usées

<sup>2</sup> Une réforme des red, encore une fois les agriculteurs échappent à cette réforme. Toutefois

énergéticiens, les industriels qui prélèvent et rejettent dans le milieu, les activités tertiaires qui prélèvent et rejettent dans le milieu.

Il n'existe aucune synthèse fiable et actualisée annuellement des dépenses liées aux politiques publiques de l'eau<sup>3</sup>. Selon les comptes de l'environnement, publiés par le ministère chargé de la transition écologique en 2015<sup>4</sup>, 26,4 milliards d'euros seraient dépensés annuellement pour la politique de l'eau en France, dont la quasi-totalité pour l'adduction en eau potable et le traitement des eaux usées. Le budget des agences de l'eau représente seulement 2,2 milliards d'euros annuels. Les dépenses liées à l'eau restent donc pour l'essentiel financées par les usagers du services public de l'eau et de l'assainissement<sup>5</sup>.

Aux recettes inhérentes aux services publics d'eau potable et d'assainissement et aux

<sup>3</sup> Cour des comptes (2023). La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique. Rapport public thématique

<sup>4</sup> CGDD (2018). Les comptes de l'économie de l'environnement en 2015. Datalab.

<sup>5</sup> Cour des comptes (2023). La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique. Rapport public thématique

redevances des agences de l'eau, s'ajoutent les recettes liées à la politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite GEMAPI. Pour financer cette politique, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont la possibilité de mettre en place une taxe dédiée. En 2021, seuls la moitié des EPCI l'ont instaurée (275 millions d'euros de recettes), et souvent

avec des niveaux très bas (7,5 euros/habitant en moyenne alors que le plafond réglementaire est de 40 euros/habitant)<sup>6</sup>. Pour conduire une politique GEMAPI ambitieuse, la généralisation de cette taxe est aujourd'hui indispensable.

<sup>6</sup> DGCL (2023). La taxe Gemapi : une ressource en croissance pour les collectivités. Bulletin d'information statistique.

## 2 — L'eau paie l'eau : un principe à géométrie variable

Selon le principe l'eau paie l'eau, les redevances prélèvements et pollutions de l'eau payées en même temps que la facture d'eau, doivent abonder le budget des agences de l'eau. Or, en 2018 a été instauré un "plafond mordant", c'est-à-dire qu'au-delà de 2,1 milliards d'euros, les recettes issues des redevances destinées aux agences de l'eau sont versées au budget général de l'Etat, et alimente le budget de l'Office français de la biodiversité. A titre d'exemple, en 2021, les contributions des agences de l'eau à l'OFB s'élevaient à 370 millions d'euros<sup>1</sup>, elles sont en augmentation continue depuis l'entrée en vigueur du financement de l'OFB par les agences, en 2019. Ainsi, le principe l'eau paie l'eau n'est pas intégralement appliqué : si les agences de l'eau dépendent intégralement des redevances qu'elles perçoivent, sans appui financier de l'Etat, ce dernier mobilise une partie de ces redevances pour son budget général. Donc l'eau paie désormais plus que l'eau.

Pour donner plus de marges de manœuvre financières aux agences aussi bien qu'aux collectivités territoriales, plusieurs rapports

<sup>1</sup> Arrêté du 28 janvier 2021 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Office français de la biodiversité.

**FOCUS**

“ Le principe l'eau paie l'eau n'est pas intégralement appliqué : si les agences de l'eau dépendent intégralement des redevances qu'elles perçoivent, sans appui financier de l'Etat, ce dernier mobilise une partie de ces redevances pour son budget général. Donc l'eau paie désormais plus que l'eau.

parlementaires<sup>2</sup> et du CESE<sup>3</sup> ont proposé de supprimer ce plafond. Finalement, dans la loi de finances 2024, le plafond mordant des agences de l'eau a été relevé, il passe ainsi de 2,2 milliards d'euros en 2023 à 2,3 milliards d'euros en 2024 et 2,5 milliards d'euros en 2025<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Sénat (2023). Pour une politique de l'eau ambitieuse, responsable et durable. Rapport d'information du Sénat N°871.

<sup>3</sup> Guihéneuf, P., Le Quéau, S. (2023). Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ? Avis du CESE.

<sup>4</sup> Assemblée nationale (septembre 2023). Projet de loi de finances pour 2024. N°1680. URL : [https://www.budget.gouv.fr/files/files/plf/plf-2024/PLF\\_2024.pdf](https://www.budget.gouv.fr/files/files/plf/plf-2024/PLF_2024.pdf)

### 3—Pollueur-payeur : un principe peu appliqué

L'autre grand principe devant régir le financement de l'eau est celui du pollueur-payeur.

Initiée en 1966, les redevances sur l'eau fondées sur le principe pollueur-payeur se sont établies sur la base de négociations entre les différents usagers de l'eau. L'un des objectifs était alors de ne pas obérer la compétitivité agricole française. Les redevances ont donc été fixées à l'avantage du monde agricole, et n'ont été que marginalement amendées au cours des décennies qui ont suivi.

**Par conséquent, le budget de l'eau repose aujourd'hui essentiellement sur les usagers domestiques qui paient non seulement la majorité des coûts des services publics d'eau potable et d'assainissement, mais également la majorité des redevances aux agences de l'eau.** En effet, sur les 2,2 milliards d'euros

de recettes annuelles des agences, la part des redevances prélevées pour l'usage domestique de l'eau représentait en 2022 plus de 80 % des recettes contre 10 % pour les usages agricoles et 7 % pour les usages industriels et économiques<sup>1</sup>.

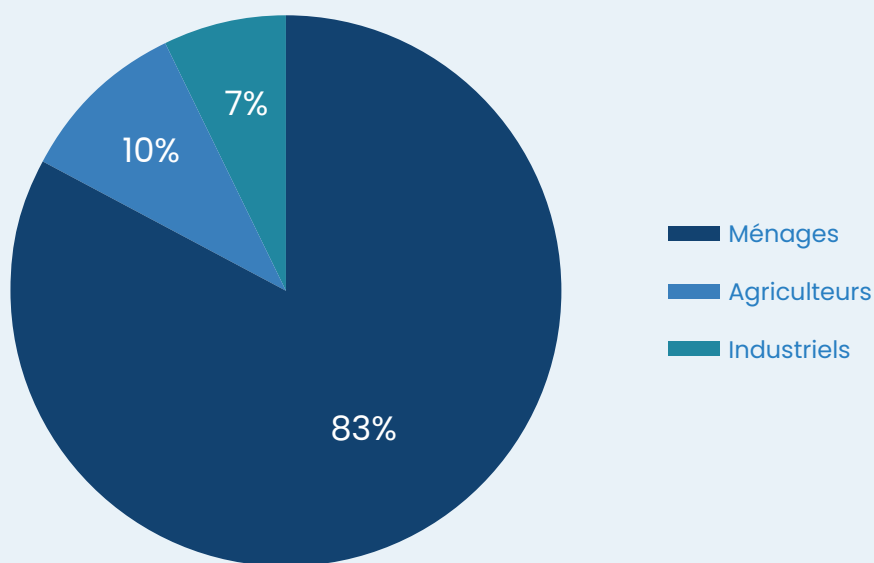
**Or, les usagers des services publics d'eau et d'assainissement ne sont bénéficiaires que de 45 % environ des dépenses<sup>2</sup>.** Les ménages financent ainsi les mesures de réduction des pollutions diffuses dont ils ne sont pas les principaux responsables (qu'il faut chercher du côté de l'agriculture et de l'industrie) en payant l'essentiel des redevances des agences de l'eau.

En 2024, il y a eu une volonté politique de rééquilibrage des redevances de l'eau afin de rendre le principe «pollueur-payeur» plus opérant. Le projet de loi de finances pour 2024

<sup>1</sup>Eau de France. Taxes et redevances. URL : <https://economie.eaufrance.fr/taxes-et-redevances> consulté le 30 août 2024

<sup>2</sup>Calculs réalisés à partir de : Agences de l'eau (octobre 2023). Annexe au projet de loi de finances pour 2024.

#### Contribution des différents usagers aux redevances des agences de l'eau



Source : Eau de France. Taxes et redevances. finances pour 2024.

prévoyait ainsi une hausse des redevances pour pollution diffuse (vente de pesticides) et sur les prélèvements d'eau pour la profession agricole. Ces hausses devaient rapporter respectivement 37 millions et 10 millions d'euros en 2024 et abonder le budget des agences de l'eau. Face aux manifestations d'agriculteurs au début de l'année 2024, le gouvernement y a finalement renoncé. Cette hausse n'aurait par ailleurs que modestement rééquilibré la contribution des agriculteurs au financement de l'eau, en particulier au regard de l'importance des prélèvements pour usages agricoles et du rôle de l'agriculture conventionnelle dans la pollution de l'eau.

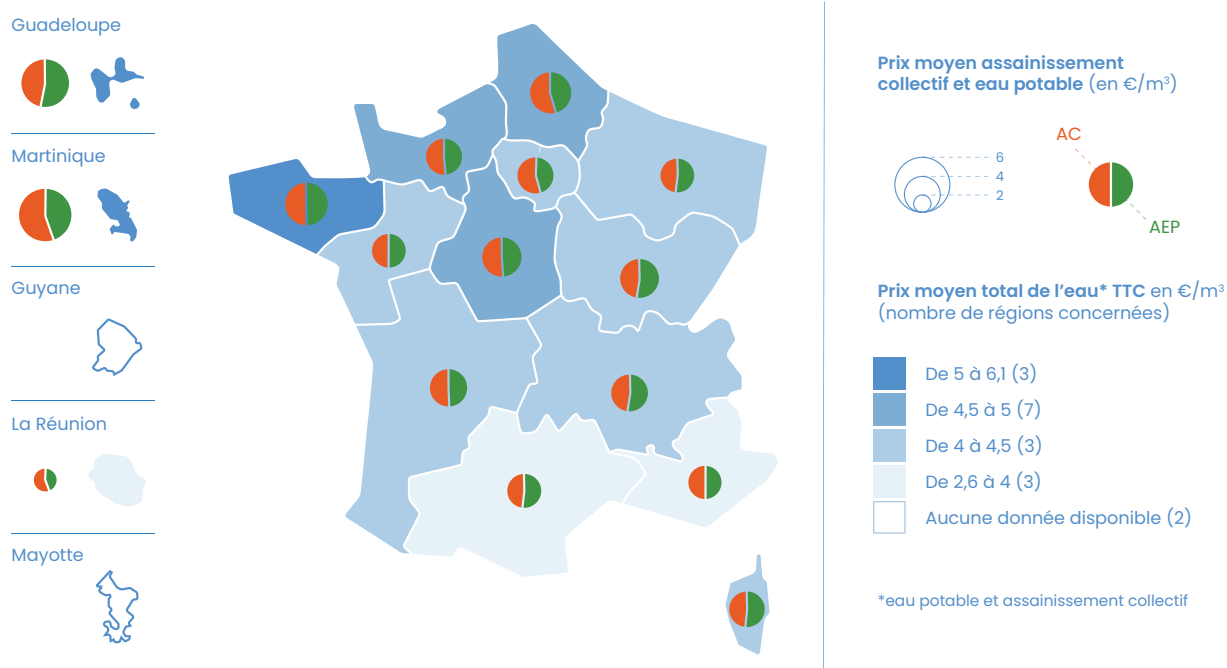
Les besoins de financement des politiques de l'eau dans les années qui viennent sont considérables. Dans ces conditions, l'augmentation des ressources financières consacrées à cette politique ne sera possible que si la contribution de chacune des parties prenantes est plus justement établie, chacun supportant la charge qui lui revient au regard de sa responsabilité dans la pollution de l'eau et de l'importance de ces prélèvements.

#### 4 — Un prix de l'eau potable qui varie sur le territoire

Il existe des inégalités tarifaires entre les territoires car les collectivités ont une obligation d'équilibre de leur budget annexe de l'eau. Elles ne peuvent mobiliser de ressources tiers pour leur financement, et il n'existe pas de mécanisme d'homogénéisation du prix au niveau national. Selon le relief, l'accès à l'eau, les choix de qualité de service ou de techniques de traitements, et le choix du mode de gestion (public ou privé), le prix de l'eau varie entre les collectivités. Ainsi, le prix de l'eau est plus élevé pour les habitants du nord-ouest de la France que pour ceux du sud-est<sup>1</sup>, avec un prix pouvant aller de 2,60 à 6,10 euros/m<sup>3</sup> en 2021 (voir figure infra). De plus, il existe aussi une inégalité territoriale entre le territoire métropolitain et les territoires ultramarins.

<sup>1</sup>OFB (2021). Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement

#### Prix total du service de l'eau (eau potable + assainissement collectif), par région



**Un accès à l'eau entravé malgré une ressource abondante, une eau largement contaminée : la situation des départements et régions d'outre-mer tranche avec l'hexagone, faute de services publics d'eau et d'assainissement opérants et suffisamment dotés.**

15 à 20 % de la population de Guyane n'a pas accès à l'eau, alors que ce territoire dispose de la deuxième réserve mondiale d'eau par habitant. Un habitant sur deux à La Réunion ne peut pas boire l'eau du robinet car elle est impropre à la consommation. Près de 32 % de la population de Mayotte n'a pas accès à l'eau courante dans son logement. En dépit de cette situation, le prix de l'eau est plus élevé dans les DROM qu'en France hexagonale (5,30€ / m<sup>3</sup> contre 4€ / m<sup>3</sup> en moyenne).

Les infrastructures d'approvisionnement et de collecte sont en mauvais état, les rendements des réseaux sont très inférieurs à la moyenne nationale et les besoins d'investissement pour les mettre à niveau sont considérables. Ces besoins pourront difficilement être assumés par les seuls opérateurs qui se trouvent dans des situations financières critiques.

Les conditions climatiques particulières qui prévalent dans les DROM, notamment la fréquence des événements extrêmes - ouragans, tornades, très fortes précipitations - mettent à rude épreuve des infrastructures d'eau et d'assainissement en mauvais état.

**Bien que la ressource soit suffisante partout, sauf à Mayotte, la population de tous les DROM est exposée à des coupures d'eau plus ou moins longues, en raison du mauvais état des infrastructures d'approvisionnement en eau potable.**

La ressource en eau est abondante en Guyane, en Guadeloupe (mais elle doit être acheminée de la côte au vent vers Pointe à Pitre et les autres zones de consommation), en Martinique (mais avec une période sèche, le « carême » de décembre à mai) et à la Réunion (mais la ressource concentrée à l'est de l'île doit être transportée à l'ouest et au nord où se trouve la majorité de la population).

Seule Mayotte souffre d'une insuffisance quantitative de ressource en eau. Elle est inférieure au seuil de pénurie fixé par l'Organisation Mondiale de la Santé (500 m<sup>3</sup>/ an/ habitant). La déforestation aggrave la situation. 31,5 % des ménages de l'île n'ont pas l'eau courante dans leur habitation et le taux de connexion au réseau d'assainissement est très faible, environ 18 %. Le coût prohibitif du raccordement au réseau explique en partie cette situation.

**Les mauvaises conditions de pilotage des délégations de service public et la gestion des opérateurs sont responsables du sous-investissement qui empêche d'alimenter correctement la population en eau potable.**

En Guadeloupe, le SMEAG (syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de la Guadeloupe) gère un réseau de distribution en très mauvais état sans pouvoir faire face aux investissements nécessaires, notamment en raison du taux de recouvrement très faible des factures d'eau. En mars 2024, une fois de plus, les deux plus grandes agglomérations de l'île ont été privées d'eau pendant plus d'une semaine.

En Guyane, 15 % de la population ne sont reliés à aucun dispositif public de distribution d'eau potable.

La situation à Mayotte est la plus chaotique et les solutions tardent à être mises en place. Pour les ménages qui ont accès au réseau public de distribution d'eau potable, le service n'est accessible le plus souvent que quelques heures par jour. Quant au tiers des ménages n'ayant pas accès aux réseaux d'eau courante, ils s'approvisionnent soit aux bornes-fontaines, soit dans des rivières ou des ruisseaux le plus souvent pollués par des eaux usées et des déchets, soit en ayant recours à un voisin auprès duquel ils achètent de l'eau ou bien partagent un même compteur, ou encore auprès de marchands ambulants. Les crises répétées d'approvisionnement en eau pendant les périodes de sécheresse nécessitent la mobilisation de moyens de plus en plus importants pour répondre, mal, à des situations de plus en plus critiques.

En Martinique, les coupures d'eau reviennent chaque année en particulier pendant la saison sèche. Le déficit hydrique annuel enregistré pendant la saison sèche est amplifié par le faible rendement des réseaux. En 2019, les opérateurs ont prélevé dans le milieu 41,5 M m<sup>3</sup>, ils n'ont facturé que 21,7 Mm<sup>3</sup>, soit un taux de pertes de 52 %. Ce faible rendement des réseaux entraîne une surexploitation des eaux superficielles et le non-respect fréquent des débits réservés de certaines rivières.

**En plus d'être très souvent inaccessible, la qualité de l'eau fournie à la population est insatisfaisante dans l'ensemble des DROM.**

En Guadeloupe, si la qualité moyenne de l'eau est considérée comme satisfaisante par l'agence régionale de santé, elle devient impropre à la consommation dans une grande partie de l'île à chaque fois qu'intervient un événement météorologique violent, pour des périodes plus ou moins longues.

En Guyane, une épidémie de choléra a été enregistrée en 1991. Aujourd'hui, seules les communes du littoral bénéficient d'un traitement de l'eau potable conforme au standard européen. Enfin, 15 % de la population ne sont reliés à aucune installation leur permettant de s'approvisionner en eau potable.

En Martinique, la qualité de l'eau souffre de l'usage prolongé du chlordécone (insecticide) dans la culture de la banane et de la présence de nombreux autres pesticides dans les eaux brutes.

A Mayotte, le service public de distribution d'eau potable, souvent accessible quelques heures par jour seulement, est régulièrement interrompu complètement pour des raisons sanitaires, par exemple au mois de décembre 2023 en raison d'une teneur en métaux lourds supérieure aux normes retenues pour la potabilité de l'eau. Le mois de mai 2024 a été marqué par l'apparition de cas de choléra qui résultent de la situation critique de la gestion de l'eau sur l'île.

A la Réunion, la qualité de l'eau reste insuffisante. 56% des masses d'eau souterraine ou en bordure littorale ne sont pas en bon état. La moitié des Réunionnais disposent d'une eau de bonne qualité selon l'agence régionale de santé, l'autre moitié étant alimentés par des eaux dont la sécurité sanitaire est insuffisante

En 2016, le gouvernement a rédigé une circulaire interministérielle relative à un « plan eau DOM » d'une durée de dix ans. Il a été doté de 35 M€ supplémentaires à l'occasion de l'annonce du

plan eau national en 2023. Force est de constater qu'il n'a pas permis, à ce jour, de parvenir à régler les problèmes critiques de gestion de l'eau auxquels sont confrontés les territoires ultra-marins.

## 5 – A l'échelle locale, une reprise en régie progressive des services publics de l'eau de l'assainissement

Depuis la loi Notre de 2015, les intercommunalités sont chargées des services publics de l'eau et de l'assainissement. Les intercommunalités peuvent gérer ces services en gestion directe ou en déléguer la gestion à une entreprise privée.

On observe une diminution continue du secteur privé dans la gestion de l'eau et de l'assainissement collectif depuis plus de vingt ans. À la fin des années 1990, 30 % de la population française est desservie en eau potable par une régie et 45 % en assainissement collectif. En 2023, plus de la moitié de la population française est desservie en eau potable par une régie et près de 60% en assainissement collectif<sup>1</sup>.

**Le prix de l'eau est plus élevé en délégation qu'en gestion directe, mais l'écart tend à diminuer.** Alors qu'il était pour l'eau potable de 23 centimes par mètre cube en 2010, il n'est plus que de 4 centimes par mètre cube en 2021. On observe des tendances similaires sur le prix de l'assainissement collectif : l'écart de 28 centimes par mètre cube en 2010, s'est réduit à 10 centimes

par mètre cube en 2021<sup>2</sup>. Ceci peut s'expliquer, d'une part, par la concurrence accrue dans le secteur avec de nombreux exemples de reprise en régie et d'autre part, par les actions conduites par les associations de consommateurs.

Outre les conséquences tarifaires d'une gestion déléguée, cette dernière s'accompagne généralement d'une perte progressive de compétences de la collectivité délégante placée devant le choix de maintenir dans ses effectifs une équipe nombreuse capable de contrôler le délégataire, ou de faire confiance au délégataire et de réduire ses propres équipes quitte à ne plus disposer des compétences lui permettant de contrôler réellement le délégataire.

**L'observation des tendances en matière de reprise en régie, ne doit pas occulter le fait que derrière ces reprises, les acteurs privés demeurent omniprésents.** En effet, le secteur privé concentre désormais ses efforts sur des prestations aux collectivités : marchés de travaux, marchés de fournitures, marchés d'accueil du public.

<sup>1</sup> SAUR (2024). Choisir les modes de gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Recommandations aux intercommunalités et retours d'expérience.

<sup>2</sup> OFB (2021). Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Rapport annuel. ; Eau de France (2010). Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Rapport annuel.

## Les difficultés inhérentes à la tarification sociale de l'eau

Si les recettes des services publics de l'eau et de l'assainissement doivent couvrir les dépenses, certaines collectivités ont de plus choisi de mettre en place une tarification différenciée selon les publics, ou en fonction des volumes consommés.

Certaines collectivités proposent une tarification sociale de l'eau, à travers une aide non ciblée. Les premiers volumes facturés jugés « indispensables » ont des tarifs bas, tandis que les volumes considérés comme « de confort » ont un tarif élevé. En France, le volume moyen annuel facturé à un ménage s'élève à 150 m<sup>3</sup>.

Par exemple, la tarification sociale du syndicat de l'eau du Dunkerquois s'établit comme suit :

- De 0 à 80 m<sup>3</sup>, la tarif s'élève à 1,28 euros/m<sup>3</sup> (ce tarif descend à 0,49 euros/m<sup>3</sup> pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire).
- De 80 à 200 m<sup>3</sup>, le tarif s'élève à 2,30 euros/m<sup>3</sup>
- Au delà de 200 m<sup>3</sup>, le tarif s'élève à 3,10 euros/m<sup>3</sup>

Toutefois, ce type de mesure se heurte à plusieurs difficultés :

- L'utilisation d'eau des ménages dépend du nombre de personnes dans le foyer. Ainsi, en facturant un volume d'eau, on risque de pénaliser les ménages de grande taille ;
- La plupart des logements en collectif n'ont pas de compteurs individuels, la facturation se fera donc selon une estimation et non sur le volume réel utilisé ;
- Le signal prix de l'eau est très faible car la facture d'eau demeure contenue en comparaison des dépenses liées au logement, à l'alimentation ou bien encore à l'énergie. Ainsi en 2020, la facture d'eau des ménages<sup>1</sup> représente en moyenne 1,89 % du budget des ménages contre 8,3 % pour la facture énergétique<sup>2</sup>.

D'autres collectivités ont choisi de mettre en place une aide ciblée pour aider les ménages les plus démunis. C'est le cas, par exemple, du service des eaux de Grenoble, qui en lien avec la CAF, calcule un taux d'effort théorique par ménage. Si ce taux dépasse 3 % alors une aide est automatiquement versée aux usagers, sans que ces derniers n'aient à en faire la demande.

<sup>1</sup>Eau de France (2022). 12ème rapport annuel de l'observatoire de services publics d'eau et d'assainissement.

<sup>2</sup>Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2021). Bilan énergétique de la France en 2020. Datalab.





# 05

POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EAU

**Une politique de l'eau encore  
très orientée vers des  
infrastructures de réseaux  
et de traitement**

Au-delà des enjeux relatifs à l'origine des financements énoncés dans la partie précédente, l'utilisation de ces montants est aussi à questionner. Les dépenses consacrées à l'eau sont ainsi encore très majoritairement consacrées au service public de l'eau et de l'assainissement alors que la gestion des milieux, la protection de la ressource, la gestion quantitative, devraient prendre le pas sur ces dépenses traditionnelles, sans les faire disparaître.

Les solutions fondées sur la nature n'occupent encore qu'une place secondaire alors qu'elles ont vocation à devenir un axe majeur des investissements à venir. Les objectifs d'amélioration de la qualité de l'eau n'ont pas été atteints jusqu'à présent, en raison d'une volonté politique vacillante qui ne parvient pas à concilier des objectifs contradictoires, et faute de moyens humains consacrés au contrôle du respect de la réglementation et des engagements pris par les parties prenantes. Les exemples des plans de lutte contre la prolifération des algues vertes ou de réduction de l'usage des produits pesticides en agriculture sont emblématiques de ces insuffisances.

### **1 – Des investissements encore majoritairement orientés vers la gestion des infrastructures de réseaux**

L'édition de juin 2023 du rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement indique qu'ils ont collecté en moyenne au cours des années 2018-2019, 16,5 Mds€ de recettes. Un peu plus de 6 Mds ont financé les investissements et 9 Mds l'exploitation de ces services.

Les dépenses des agences de l'eau en 2022, atteignaient 2 224 M€ se répartissant selon les domaines de dépenses d'intervention comme suit : 296 M€ de subvention aux travaux sur les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement, 736 M€ de financement des mesures générales de gestion de l'eau et de l'assainissement (notamment lutte contre la pollution, 735,9 M€ de financement des mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité, 3834 M€ dédiés à la contribution aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité, dont celle des

agences de l'eau à l'OFB de 382,9 M€ (Jaune budgétaire «les agences de l'eau» -ministère de l'économie). Les besoins et les financements du grand cycle de l'eau devraient croître dans un contexte de perturbations du cycle de l'eau liées au changement climatique, sans que les besoins de financement du renouvellement des réseaux aient disparus. Le rythme actuel de remplacement des réseaux d'eau potable (tous les 150 ans en moyenne)<sup>1</sup> ne permettra pas, par exemple, de les remplacer après 70 ans de fonctionnement, comme cela était prévu lors de leur installation<sup>2</sup>. Or, des réseaux anciens sont davantage sujets aux fuites, entraînant de fait une augmentation des coûts du service (il faut produire davantage d'eau potable pour subvenir aux besoins de la population).

Le financement de la politique de l'eau devra

<sup>1</sup>Eau de France (2022). Observatoires des services publics d'eau et d'assainissement. Panorama des services et de leur performance en 2021. Rapport annuel

<sup>2</sup>Il convient néanmoins de relativiser cette assertion, les réseaux en France ayant été majoritairement construits après 1970, ils ont donc moins de 55 ans. Le renouvellement des réseaux devrait donc plutôt s'accélérer dans les prochaines années.

donc évoluer dans ses finalités : augmentation des investissements visant le cycle de l'eau dans sa globalité au détriment des seules infrastructures d'eau et d'assainissement ; financement des solutions fondées sur la nature au détriment des seules infrastructures techniques ; financement des mesures permettant de réduire les prélèvements d'eau ; financement de la prévention de la pollution et l'amélioration de la qualité de l'eau.

“ Seul 3 % du budget relatif aux politiques publiques de l'eau est dévolu à des mesures de gestion des milieux aquatiques.

## 2 – Une trop lente bascule vers des solutions fondées sur la nature

Ce qu'il est convenu de désigner comme solutions fondées sur la nature correspond à toutes les actions permettant de restaurer un cycle de l'eau le plus proche possible de son cycle naturel, grâce à l'amélioration de la perméabilité des sols, aussi bien en milieu urbain que rural, à la restauration des méandres des cours d'eau pour en ralentir le cours, à l'entretien et la restauration des zones humides, au développement de la couverture végétales des sols qui limitent l'évaporation et l'érosion, notamment.

Les orientations actuelles, centrées sur les infrastructures d'eau et d'assainissement, sont contre-productives si elles n'oeuvrent pas concomitamment à la restauration d'un cycle de l'eau plus proche de son fonctionnement naturel. Une telle restauration passe tant par des actions directes que par des renoncements, et donc d'importants changements de pratiques pour éviter d'imperméabiliser les sols, de détruire des zones humides ou encore de canaliser les fleuves et les rivières.

En effet, le meilleur stockage de l'eau se fait dans les nappes phréatiques (réduction de l'évaporation et préservation de la qualité) et les zones humides. C'est pourquoi il est

nécessaire de favoriser la perméabilité des sols dans les villes en remplaçant autant que faire se peut le bitume et les réseaux d'eau pluviale par l'infiltration de l'eau au plus près de là où elle tombe. Par exemple, la métropole de Lyon dotée en partie d'un réseau unitaire recevant les eaux pluviales et les eaux usées, a résolu de déconnecter de ce réseau 400 hectares de surfaces artificialisées, pour permettre l'infiltration des eaux pluviales et ainsi la recharge des nappes<sup>1</sup>. L'amélioration de la perméabilité des sols est également un enjeu dans les campagnes, notamment en favorisant l'évolution des pratiques agricoles pour limiter le tassement des sols et donc leur imperméabilisation.

La protection des zones humides et leur restauration sont nécessaires parce qu'elles constituent non seulement des réserves d'eau, de biodiversité et qu'elles ont un impact positif sur le changement climatique, mais également parce qu'elles peuvent contribuer à réduire la dépense publique. En effet, « **le coût du stockage d'un mètre cube d'eau est de trois à six fois moins élevé s'il intervient au travers d'une zone humide plutôt que par le biais de la construction d'un ouvrage dédié soit de 0,5 à 1 euro du m3 stocké pour une zone humide contre 3 à 6 euros/m3 pour une retenue** »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Métropole du Grand Lyon (juillet 2023). Vers une ville perméable. Tous acteurs, tous concernés. Réinfiltrons les eaux pluviales. Guide pour les particuliers. URL : [https://www.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/media/pdf/eau/20230727\\_guide\\_ville-permeable.pdf](https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/eau/20230727_guide_ville-permeable.pdf)

<sup>2</sup>Jerretie C., Richard A. (2022). Pour élargir à la biodiversité la fiscalité des agences de l'eau. Rapport du comité pour l'économie verte

Le lit de nombreuses rivières a été artificialisé (chenalisation, rectification...) pour répondre aux besoins des activités humaines. Ce faisant, nous avons accéléré le cycle de l'eau, réduit le temps qui sépare l'arrivée de l'eau sur terre et dans les cours d'eau de son déversement dans la mer, tout en aggravant les risques de sécheresse et d'inondation. Permettre à l'eau de retrouver son ancien tracé, recréer les méandres qui ont disparu, ralentir la vitesse d'écoulement, tout cela contribuera en même temps à améliorer le fonctionnement écologique des cours d'eau, la biodiversité, l'infiltration de l'eau dans les nappes d'accompagnement. Par exemple, la renaturation du Drugeon dans le Doubs (pour un montant de 2,9 millions d'euros) a permis de regagner sept kilomètres de méandres et 300 hectares de zones humides et de pelouses sèches. Les suivis montrent, à l'issue de ces travaux, une évolution positive des populations d'organismes aquatiques (poissons et macroinvertébrés)<sup>3</sup>.

Les solutions fondées sur la nature contribuent également à une meilleure résilience face à l'intensification des événements extrêmes (cf. supra partie 1). Les années 2023-2024 l'ont illustré. Elles ont été marquées à la

fois par une sécheresse exceptionnelle en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Pyrénées-Orientales conduisant parfois au ravitaillement de communes par des camions-citernes pendant plusieurs semaines, mais aussi par des inondations exceptionnelles et répétées dans les Hauts-de-France et en Champagne-Ardenne. Par exemple, la préservation de zones humides permet de réalimenter les cours d'eau en période de sécheresse et d'absorber des crues lors d'inondation, réduisant ainsi les risques pour la population.

La reconquête d'une eau de qualité en quantité suffisante passera par une action conjointe sur les infrastructures classiques d'adduction d'eau et d'assainissement et par la restauration progressive des infrastructures naturelles que constituent les sols, la végétation, les cours d'eau et les zones humides.

<sup>3</sup> ONEMA (novembre 2012). Réamandrage du Drugeon.  
URL : [https://professionnels.ofb.fr/sites/default/files/27\\_4\\_rex\\_r7\\_drugeon\\_vbat.pdf](https://professionnels.ofb.fr/sites/default/files/27_4_rex_r7_drugeon_vbat.pdf)

## FOCUS



Les années 2023-2024 ont été marquées à la fois par une sécheresse exceptionnelle en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Pyrénées-Orientales conduisant parfois au ravitaillement de communes par des camions-citernes pendant plusieurs semaines

### 3 – La réglementation et le contrôle bénéficient d'un faible soutien politique

La qualité de l'eau reste insuffisante et l'objectif de bon état des masses d'eau fixé par la directive cadre sur l'eau ne sera pas atteint, même avec retard, à l'issue du prochain programme d'action des agences de l'eau. Cette situation résulte du manque de fermeté des gouvernements successifs dans ce domaine, d'une réglementation parfois déficiente (exemple du glyphosate), d'un manque d'orientation politique claire dans le secteur agricole et alimentaire, d'un manque de moyens de contrôle du respect de la réglementation, lorsqu'elle est satisfaisante.

**Les pollutions diffuses d'origine agricole résultant de l'usage intensif d'engrais et de pesticides ont fait l'objet d'une action ancienne de l'Etat, sans que les résultats puissent être considérés comme satisfaisants, en témoignent les résultats décevants du plan Ecophyto.**

La présence excédentaire d'azote dans les eaux de surface et les nappes souterraines, provoquée par une fertilisation azotée excessive des sols, a des conséquences sur la qualité de l'eau potable. Il n'est ainsi pas rare que la consommation de l'eau du robinet soit interdite par les préfets pendant quelques semaines en raison d'un taux d'azote supérieur à celui qui est toléré par la réglementation. Mais cet excès d'azote a aussi des effets sur l'environnement : la multiplication des algues vertes sur le littoral breton en est un exemple. Les nombreux plans et accords mis en place sous la conduite du gouvernement depuis les années 1990 n'ont pas permis de régler le problème<sup>1</sup>. La concentration de l'élevage porcin en Bretagne s'est ainsi poursuivie depuis 2000 : plus de

la moitié de la production française vient maintenant de cette région. La taille des exploitations a régulièrement augmenté et le volume de production s'est maintenu malgré la réduction du cheptel, par l'augmentation du poids des animaux et de leur fertilité.

Le manque de cohérence des pouvoirs publics qui ont oscillé entre la volonté de réduire la concentration de nitrates dans l'eau et celle de ne pas porter atteinte aux intérêts économiques de la filière porcine, en plus de celui d'éviter les troubles à l'ordre public, expliquent ce résultat. La production porcine, responsable de l'excès d'azote dans les sols et l'eau, n'a pas été réduite alors que cette réduction et une meilleure répartition de la production sur le territoire était nécessaire pour améliorer la situation en Bretagne, même si cela portait atteinte à des intérêts économiques locaux.

La lutte contre l'usage excessif des fongicides, insecticides et herbicides n'a pas été beaucoup plus efficace. Les plans Ecophyto, lancés en 2008, visaient initialement à réduire l'usage des pesticides de - 50 %, réduction mesurée par l'indicateur NODU élaboré par un comité d'experts<sup>2</sup>. Cependant, après plusieurs années de mise en œuvre, l'usage des pesticides a augmenté de près de 14 % en moyenne triennale entre les périodes 2009-2011 et 2018-2020<sup>3</sup>. La Cour des comptes,

<sup>1</sup> Cour des Comptes (juillet 2021). La lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne. Rapport public thématique

<sup>2</sup> Le NODU est l'indicateur de suivi officiel des plans Ecophyto et a été créé pour suivre l'utilisation des pesticides en France. Il est calculé à partir des données de vente des distributeurs de pesticides et correspond à la surface théorique qui serait traitée chaque année avec des pesticides aux doses maximales approuvées.

<sup>3</sup> Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (2022). Indicateurs des ventes de produits phytopharmaceutiques, un NODU agricole 2018-2020 au plus bas depuis 2012-2014 Un premier résultat provisoire pour le NODU agricole 2021. URL : <https://agriculture.gouv.fr/indicateurs-des-ventes-de-produits-phytopharmaceutiques>

dans un référé adressé au premier ministre Edouard Philippe le 27 novembre 2019, notait alors que les objectifs fixés n'étaient pas atteints. De nombreux rapports ont pointé le manque d'investissement politique des gouvernements successifs à ce sujet. On peut citer le rapport Potier de 2014, qui soulignait un trop faible « recouplement du plan [Ecophyto] avec la préparation de la [Politique Agricole Commune] »<sup>4</sup>, pilier majeur de l'action publique agricole. En 2021, un rapport de la Fondation Nicolas Hulot soulignait que « moins de 1 % des 23,2 milliards d'euros de fonds publics versés chaque année au secteur agricole [avait] un effet avéré sur la réduction de l'usage des pesticides »<sup>5</sup>. La décision récente du gouvernement de changer l'indicateur de suivi de cette politique publique, en passant du NODU au HRI1 plus favorable au secteur agricole productiviste<sup>6</sup>, vient encore souligner la trop faible volonté politique de réellement agir sur les pesticides et donc sur la qualité des masses d'eau<sup>7</sup>.

Au-delà des politiques agricoles, il est nécessaire d'analyser les insuffisances liées à la réglementation environnementale et sanitaire sur l'eau, qui est très développée, tant au niveau européen que national. Le principal écueil réside ici dans le fait que la police de l'environnement ne dispose que de moyens insuffisants et d'un soutien politique trop faible pour conduire sa mission. **L'Office**

“ La police de l'environnement dispose de moyens insuffisants et d'un soutien politique trop faible pour conduire sa mission.

**Français de la Biodiversité (OFB) ne compte que 1 700 inspecteurs de l'environnement pour faire respecter une réglementation complexe sur tout le territoire.** Ces moyens limités ne permettent qu'un nombre restreint de contrôles : ainsi, seuls 3 200 contrôles de la qualité de l'eau ont eu lieu en 2023, sur les 20 000 effectués par l'OFB. La majorité des contrôles se concentrent sur la chasse (6 200), presque le double de ceux effectués sur la qualité de l'eau.

Les manifestations du monde agricole au début de l'année 2024 ont notamment ciblé l'OFB, en bloquant l'accès à plusieurs bureaux avec du fumier ou des bottes de paille, et les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), en particulier celle de l'Aude, visée par une explosion en janvier. Face à ces manifestations, le gouvernement n'a pas soutenu le travail de l'OFB en annonçant vouloir placer les contrôles « sous tutelle préfectorale » afin de faire « baisser la pression des contrôles ».

<sup>4</sup>Potier, D. (2014). Pesticides et agro-écologie : les champs du possible. Rapport.

<sup>5</sup>Mandard, S. (2021). Agriculture : les financements publics entretiennent la dépendance aux pesticides. Le Monde

<sup>6</sup>L'indicateur HRI1 ne reflète pas correctement les baisses d'utilisation de substances faiblement dosées selon les membre du comité scientifique du plan Ecophyto : Garnault M., Barbu C., Aulagnier A., Bockstaller C., Kudsk P., et al. (2024) Evaluation of two indicators according to the objectives of the Sustainable Use of pesticides Directive (SUD). A French case study. Working paper. URL : <https://hal.science/hal-04564733>

<sup>7</sup>Barbu C., Aulagner A., Walker A-S., Labeyrie B., Maugin E., et al, (février 2024). Plan ecophyto : tout comprendre aux annonces du gouvernement. The Conversation. URL : <https://theconversation.com/plan-ecophyto-tout-comprendre-aux-annonces-du-gouvernement-223571>

## La dégradation de la quantité d'eau disponible et de sa qualité résulte d'un mode de production et de consommation : l'exemple de la pomme de terre.

Au XX<sup>ème</sup> siècle, les pommes de terre étaient produites sur l'ensemble du territoire français par de petites exploitations agricoles et dans les jardins familiaux. Elles constituaient un élément important de l'alimentation de la population, encore très largement rurale. Chaque Français mangeait en moyenne 95 kilos de pommes de terre par an en 1960 ; il n'en mange plus que 52 kilos en 2022. En conséquence de quoi les surfaces consacrées à cette production ont fortement diminué, jusqu'au début des années 2000 où elles ont recommencé à croître. Depuis, la culture de la pomme de terre s'est transformée en une industrie tournée vers l'exportation.

La France produit aujourd'hui 5 à 6 millions de tonnes de pommes de terre sur 150 000 hectares. 43 % de la production est exportée, 21 % est utilisée dans les usines de transformation pour la production de produits surgelés (à leur tour souvent exportés), 19 % est incorporée dans l'alimentation du bétail. Le marché national de consommation de pommes de terre fraîches n'absorbe que 17 % de la production.

La transformation de la culture de la pomme de terre en une industrie s'est accompagnée de mutations importantes, tant pour les agriculteurs que pour les territoires, avec des conséquences significatives sur l'eau.

### **Les conséquences écologiques de la culture industrielle de la pomme de terre**

Du fait de l'hyper-spécialisation de l'agriculture (et concomitamment des outils de transformations), la production de pommes de terre se concentre aujourd'hui dans 3 régions : les Hauts-de France (65 % de la production nationale), le Centre-Val de Loire (environ 10 %) et le Grand Est (11 %).

La pomme de terre ne se développe que si elle trouve suffisamment d'eau dans le sol. Ce besoin d'eau augmente considérablement pour atteindre les rendements très élevés exigés par les industries de transformation, compris entre 40 et 50 tonnes à l'hectare, de surcroît avec des pommes de terre d'un calibre suffisamment gros pour se prêter aux besoins de l'industrie.

Alors que le nord de la France bénéficie d'une pluviométrie importante, l'irrigation s'est largement développée (+ 68 % de surfaces équipées en irrigation en 10 ans), notamment pour la culture de pommes de terre. Les problèmes, déjà très importants, de qualité de l'eau dans cette région, provoqués par une urbanisation et une industrialisation anciennes, s'en trouvent aggravés.

De plus, la culture de la pomme de terre intensive fait un usage très important de produits phytosanitaires pour lutter contre le mildiou et les autres maladies. Jusqu'à 20 pulvérisations de produits phytosanitaires par récolte sont nécessaires. En moyenne, 17,6 kilos de substances actives sont épandus par hectare en Belgique, contre 6,4 pour la betterave et 2,8 pour le froment. Les produits phytosanitaires ont des conséquences nocives sur la santé des agriculteurs et des personnes vivant à proximité des exploitations agricoles, et sur celle des consommateurs, ainsi que sur les écosystèmes.



Les engins agricoles utilisés pour cette culture industrielle pèsent des dizaines de tonnes et contribuent à renforcer le tassement des sols qui fait obstacle à l'infiltration des eaux de pluie. A terme, la capacité de production des sols en sera affectée.

L'évolution de la culture de la pomme de terre, d'un produit de consommation à un bien majoritairement exporté, s'est accompagnée d'une transformation des modes de production favorisant les industries de transformation au détriment des agriculteurs indépendants. Ces changements ont également des conséquences néfastes pour l'environnement, avec notamment une pression croissante sur la ressource en eau.

Cet exemple met en évidence la nécessaire régulation des pouvoirs publics en matière d'agriculture pour protéger la ressource en eau. Ceci ne pourra se faire sans une réorientation profonde de la Politique agricole commune (PAC), qui constitue un levier essentiel avec plus de neuf milliards d'euros de subventions annuelles à l'agriculture rien que pour la France.

# 06

---

LE PARTAGE DE L'EAU

**Une attention insuffisante à la  
résolution démocratique des  
conflits d'usage**

La gestion de l'eau a longtemps été présentée comme un modèle de démocratie avec ses comités de bassin, baptisés parlements de l'eau et ses agences de l'eau permettant la définition de plan d'action par toutes les parties prenantes réunies.

La réalité est différente. L'année 2024 a montré une nouvelle fois comment des mouvements sociaux pouvaient entraîner de brusques virages dans la politique agricole européenne, sans considération pour l'impact de ces changements sur la politique de l'eau.

Les structures de gestion de la politique de l'eau ne permettent pas une représentation équilibrée des parties prenantes sur tout le territoire. La concentration de pouvoirs croissants entre les mains des préfets coordonnateurs est plus un aveu d'échec qu'une solution.

La démocratie de l'eau est en crise et elle doit être réformée dans ses méthodes comme dans ses structures. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que le changement climatique impose un partage juste et rigoureux de la ressource, dans le souci d'en préserver la pérennité.

## 1 — Crise de la gestion démocratique de l'eau

Les rapports de force entre les différents acteurs au niveau national et européen sont déséquilibrés. Les manifestations agricoles de l'hiver 2023-2024 ont ainsi mis en exergue l'écoute disproportionnée des syndicats agricoles majoritaires, à qui de nombreuses concessions ont été faites dans le sens d'un amoindrissement des réglementations environnementales concernant l'agriculture. Ces concessions auront des effets tant quantitatifs que qualitatifs sur la ressource en eau.

Les grandes orientations nationales sont concertées au sein d'un comité national de l'eau associant les différentes parties prenantes, tandis qu'au niveau des sept bassins

hydrographiques<sup>1</sup>, les comités de bassin sont présentés comme des parlements de l'eau. Ces comités de bassins élaborent les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) établissant un diagnostic de l'état de la ressource et fixant le cadre de sa gestion. Enfin, au niveau local les commissions locales de l'eau et les commissions consultatives sur les services publics locaux assurent le contrôle par les citoyens.

Les comités de bassin font aujourd'hui l'objet de critiques opposées. Certains considèrent

<sup>1</sup> Il y a sept bassins hydrographiques en France hexagonale et Corse : Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée, Corse, Rhin-Meuse, Artois-Picardie, Adour-Garonne et Seine-Normandie.

qu'ils n'ont pas de poids politique suffisant pour peser dans la décision et que les « grands élus » décident de tout. C'est notamment le point de vue exprimé par le Président d'un comité de bassin devant la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi du changement climatique. À l'inverse, des responsables politiques considèrent que les spécialistes de ce sujet, qui comporte de nombreux aspects très techniques, ont pris le pouvoir au détriment des élus. **Une forme d'insatisfaction semble l'emporter vis-à-vis des comités de bassin.** Le préfet coordonnateur de bassin, qui est désormais également président du conseil d'administration de l'agence de l'eau, qui participe aux délibérations des comités de bassin et rend exécutoires les SDAGE, concentre de plus en plus de pouvoir face aux comités de bassin.

Au niveau des sous-bassins, la situation est encore beaucoup plus discutable qu'elle ne l'est à l'échelon supérieur. Les commissions locales de l'eau n'existent de façon obligatoire que là où un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est en cours d'élaboration, soit dans un peu plus de la moitié du territoire français seulement. Elles ont en charge l'élaboration du SAGE et se composent de trois collègues : collectivités locales, usagers et administration de l'Etat. Les collectivités et l'Etat sont majoritaires dans ces instances, tandis que toutes les autres catégories d'usagers (ménages, industriels, agriculteurs,

etc.) sont minoritaires, empêchant de fait un réel dialogue démocratique.

**Les problèmes de démocratie de la politique de l'eau sont aggravés par la discordance entre le découpage administratif et la réalité géographique des sous-bassins versants.** La France cherche depuis toujours à répondre à cette question en désignant une collectivité responsable. Cette réponse tombe nécessairement à côté puisqu'aucune collectivité ne correspond à la géographie d'un sous-bassin versant, les établissements publics intercommunaux pas plus que les autres. La réponse apportée aux dysfonctionnements constatés est un renforcement du pouvoir des préfets coordonnateurs de bassin, plutôt qu'une solution issue d'un dialogue démocratique avec l'ensemble des usagers et élus locaux.

## 2 – Le changement climatique oblige à repenser les conditions du partage de la ressource

Les problèmes démocratiques soulignés sont d'autant plus graves que la raréfaction de l'eau disponible – amplifiée par le changement climatique – entraîne une exacerbation des conflits de besoins entre les ménages, les industriels, les agriculteurs, les pêcheurs, les besoins énergétiques, etc. (cf infra partie 2).

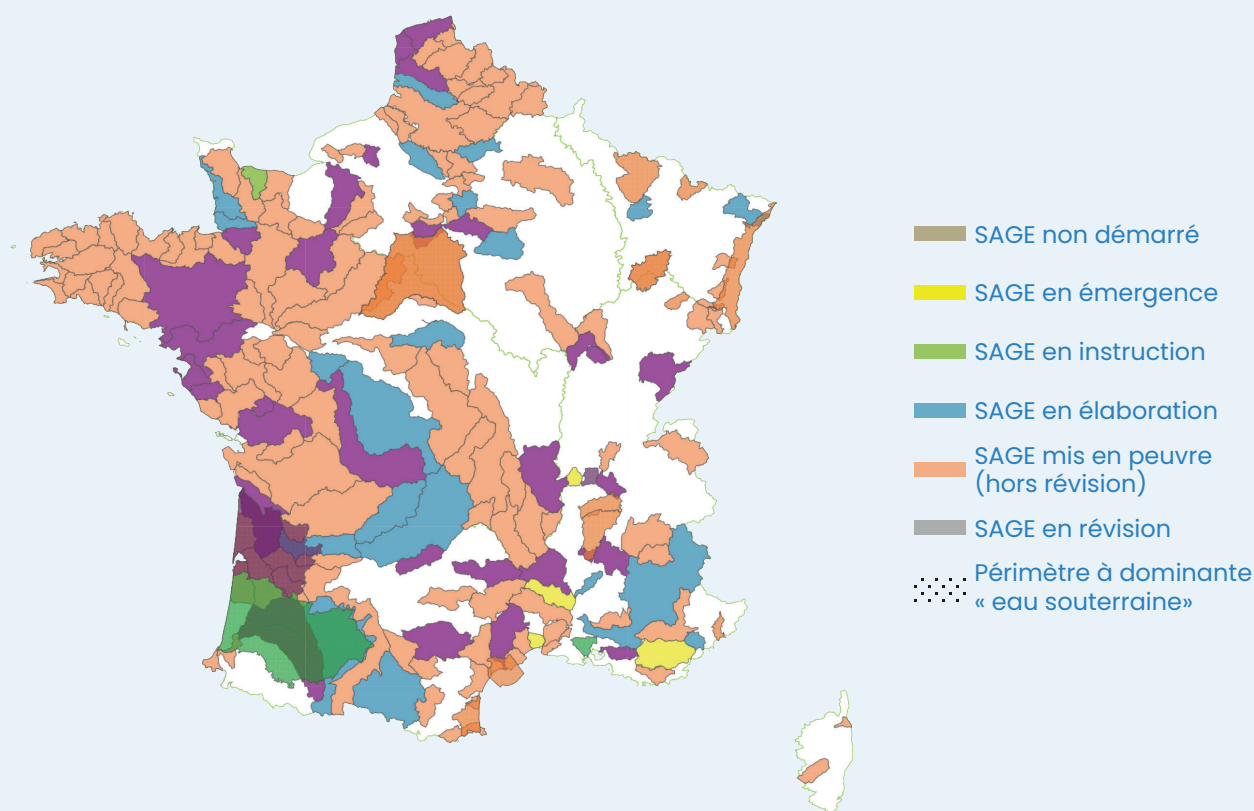
### FOCUS

“ La France cherche depuis toujours à répondre à cette question en désignant une collectivité responsable. Cette réponse tombe nécessairement à côté puisqu'aucune collectivité ne correspond à la géographie d'un sous-bassin versant.

Le code de l'environnement ne permet pas de résoudre ces conflits. Son article L<sup>2</sup>11-1 dispose que « la gestion équilibrée (de la ressource) doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier lors des différents usages, activités ou travaux les exigences : 1° de la vie biologique du milieu récepteur et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; 2° de la

conservation et de libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; 3° de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées. » En d'autres termes, bien que les besoins alimentaires et sanitaires sont considérés comme prioritaires, tous les autres besoins doivent être satisfaits, sans véritable hiérarchisation. Il existe bien des outils destinés à organiser le partage de la ressource et leur usage, mais ceux-ci sont insuffisants, que ce soient les outils dédiés à la gestion en "période normale" ou en "période de crise".

### Carte de situation des SAGE au 18 août 2024



### 3 - Le partage de l'eau en « période normale » : plusieurs dispositifs de négociations existent mais s'avèrent peu opérants

Les SDAGE doivent être déclinés dans chaque sous-bassin versant par des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) discutés au sein de commissions locales de l'eau (CLE). Mais en pratique, ce schéma peine à être mis en œuvre. S'il existe des SDAGE dans chaque bassin versant, un peu plus de la moitié du territoire national seulement (55 %) est couverte par des SAGE, avec une différence de couverture entre l'est et l'ouest de la France.

**Beaucoup de ces schémas de gestion locaux, qui sont en définitive les seuls pertinents pour gérer et la ressource en eau et en organiser le partage, ne comportent aucun objectif quantitatif de réduction de la consommation de l'eau, ni global ni par catégorie d'usage.** Il faut en moyenne une dizaine d'années pour élaborer ces SAGE, en raison des antagonismes locaux et lorsqu'ils finissent par être adoptés ils sont souvent déjà obsolètes, le changement climatique agissant plus rapidement que les parties prenantes d'un territoire pour trouver un compromis.

Des « études de volumes prélevables » sont obligatoires dans les zones de répartition des eaux (ZRE), c'est-à-dire celles dans lesquelles le déséquilibre entre la ressource et la demande est structurel ; elles doivent accompagner l'élaboration des SAGE. Mais ces études sont très longues, souvent contestées et deviennent finalement des éléments de négociation. Dans les zones en tension, les prélèvements d'eau à finalité autre que l'alimentation en eau potable sont soumis à un régime d'autorisation qui doit concourir à un retour progressif à l'équilibre entre la ressource disponible et la demande.

Ces dispositions n'ont pas permis de résoudre les déséquilibres existants.

Devant ces difficultés, les différents gouvernements ont cherché, depuis 2015, à contourner le problème en préconisant dans l'ensemble des territoires l'élaboration de « Projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) », à partir d'une instruction du 4 juin 2015, actualisée le 7 mai 2019 puis le 17 janvier 2023. Il s'agissait de trouver une forme plus souple de participation et de planification permettant d'aller plus vite que l'élaboration de SAGE et de faciliter les compromis. Les PTGE doivent comporter un programme d'actions reposant sur l'examen de plusieurs scénarios dont un scénario de référence, celui d'une situation dans laquelle aucune action ne serait entreprise. N'ayant d'autre force juridique que celle d'une circulaire ministérielle, les PTGE ne sont pas des documents opposables, ni des documents de planification stratégique, mais une sorte de guide pour l'action des parties prenantes, dont l'administration.

Ils ne constituent pas une solution idéale. Obtenir un accord sur un PTGE ayant un contenu précis et contraignant n'est pas tellement plus facile que de faire adopter un SAGE. Une mission a ainsi été confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) pour faire des recommandations permettant d'améliorer le contenu et la rapidité d'adoption des PTGE. Dans un certain nombre de cas, les préfets ont mis en place des commissions ad hoc permettant de contourner les commissions locales de l'eau (CLE) pour élaborer ces plans. Enfin, ils ne peuvent pas être considérés comme une alternative aux SAGE dont l'élaboration reste prescrite par la loi, en particulier dans toutes les zones de répartition des eaux.

## 4 - Le partage de l'eau en période de crise : des restrictions croissantes en été sans changement durable de gestion de la ressource

Des arrêtés d'orientation de bassin, précisés par des arrêtés-cadre départementaux ou interdépartementaux, puis des arrêtés de restrictions d'usage plus ou moins sévères en fonction de la situation de sécheresse, permettent de gérer les périodes de crise.

Bien que l'objectif affiché par les autorités publiques soit celui d'un retour à l'équilibre structurel entre l'offre et la demande, le nombre de départements et de sous bassins versants concernés chaque été par des « arrêtés sécheresse » imposant des restrictions d'usage ne cesse de croître<sup>1</sup>. Ainsi, désormais chaque année plus de 30 % du territoire est touché par des mesures de restriction d'eau<sup>2</sup>. L'année 2024 marque une pause dans cette progression, et non la fin du phénomène.

<sup>1</sup>Cour des comptes (2023). La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique. Rapport public thématique

<sup>2</sup>CGDD (2022). Evolution de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018, Datalab

Les « plans eau » successifs n'ont pas apporté pour le moment de réponse satisfaisante à cet échec relatif. Le dernier en date, présenté par le président de la République en mars 2023, proposait des objectifs de réduction des prélèvements d'eau inférieurs à ceux qui avaient été pris précédemment. Il fixe un objectif de réduction de 10 % des prélèvements d'eau en 2030 (qui doit être décliné dans les sept bassins hydrographiques), quand les assises de l'eau de 2019 avaient décidé d'y parvenir en 2024 et d'atteindre -25 % en 2035. Les agriculteurs sont exonérés de tout objectif de réduction de leur prélèvements, et le plan prévoit même la constitution d'un fonds doté de 425 millions d'euros pour subventionner l'investissement dans des équipements d'irrigation. Le travail devra donc être repris à nouveaux frais pour parvenir à une réduction effective de la consommation d'eau.

[nosservicespublics.fr](http://nosservicespublics.fr)

