

« On a intérêt à inventer un nouveau modèle »

Avocat au barreau de Toulouse, membre de l'Académie de l'eau et membre associé du Centre de droit maritime et océanique (CDMO) de l'Université de Nantes, Philippe Marc questionne, dans sa pratique professionnelle, les règles de gouvernance qu'il juge trop complexes et certainement pas adaptées aux défis du changement climatique.



Photo © D. Taillefer

Quelles observations faites-vous du fonctionnement actuel en matière de gestion et de droit de l'eau ? Notre système français fonctionne-t-il ?

L'impression générale qui s'en dégage est que le sujet est sous contrôle, en raison de la multiplicité d'outils, d'acteurs, d'acronymes... Mais en réalité, un constat atteste du contraire : l'Union européenne impose un bon état écologique des masses d'eau via la directive-cadre sur l'eau. Or la France est très en retard par rapport aux objectifs de résultats assignés par cette directive-cadre ! En 2027, 100 % de bon état des masses d'eau devraient être atteints. Mais nous n'en sommes même pas au niveau du premier cycle (2010-2015), soit 41 %. Manifestement, c'est que quelque chose ne fonctionne pas bien.

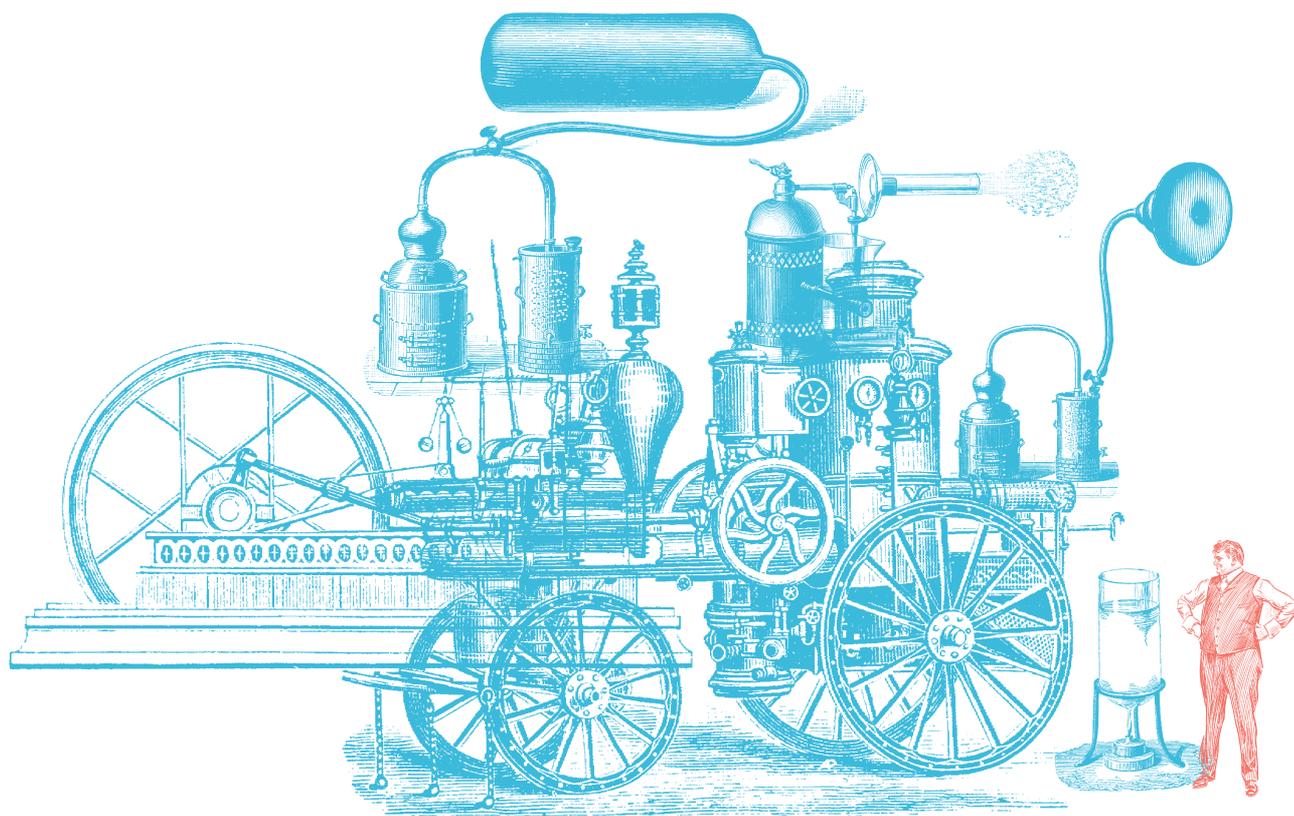
Est-ce que cela veut dire que tous ces acronymes sont des coquilles vides de sens ? Ou est-ce le contexte du réchauffement climatique qui a changé la donne ?

Le problème est d'ordre structurel. On a fêté l'année dernière les 60 ans de la loi du 16 décembre 1964. Cette loi fondatrice a fait la preuve de son efficacité en termes de

concertation, d'administration et de gestion des eaux. Pour autant, la gestion opérationnelle des eaux demande à être repensée. On a intérêt à inventer un nouveau modèle pour être plus efficace dans l'action publique. Il faut réinterroger le schéma d'organisation et de répartition des compétences dans le domaine du grand cycle de l'eau et le confronter aux obligations de résultats des directives européennes. Je ne sais pas s'il faut appeler à une nouvelle grande loi sur l'eau, mais c'est vrai que c'est là une croyance de juriste que de penser que la loi peut transformer efficacement le réel. Quoi qu'il en soit, il y a un sujet législatif à propos de la gouvernance.

Pourtant, on entend souvent dire que le système de gestion de l'eau à la française est performant ! Et qu'il est copié à l'étranger...

On parle en effet d'école française de l'eau, avec la gestion par bassins versants. De ce point de vue, la loi de 1964 était totalement innovante. C'était une des toutes premières lois sur l'environnement ! Elle avait pour objectif de lutter contre la pollution des eaux ; elle a institué les circons-



criptions administratives spécialisées dans le domaine de l'eau qu'on appelle les bassins (groupement de bassins en réalité, ndlr), sièges de deux instances que sont le comité de bassin, véritable « parlement local de l'eau », et l'agence de l'eau, chargée de financer la politique de l'eau.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas alors ?

On dispose d'un organigramme où tout semble à sa place, mais lorsqu'on cherche à lui donner du sens, on se perd rapidement dans les explications. C'est un tel bazar, qu'il est difficile de trouver une clé de lecture. L'organisation est complexe, voire confuse. Dans cet entrelacs, il est légitime de s'interroger sur la manière dont la France s'organise pour respecter ses engagements. On est à un moment crucial où, après le Plan eau de 2023, une Conférence nationale déclinée à l'échelle des bassins devrait permettre d'aborder ce sujet stratégique de l'efficacité de la gouvernance.

Quels sont les enjeux qui se posent, pour le grand public ?

Le droit de l'eau propose de concilier les usages de l'eau pour anticiper les conflits. Mais les dissensions sont de

plus en plus présentes, du fait, sans doute, de problèmes de qualité et de disponibilité de la ressource en eau. Dans ces conditions, les usagers se retrouvent potentiellement inscrits dans une logique de conflits. Le droit de l'eau est, dans une certaine mesure, un droit de crise que vient renforcer le changement climatique.

L'eau renvoie à des enjeux qui concernent l'ensemble de la société ! L'eau est-elle pour la nature ou pour les usages ? Pour l'agriculture ou pour l'eau potable ? C'est devenu, on l'a vu avec Sainte-Soline, un sujet qui concentre toutes les crispations qui traversent la société.

Quelles sont les pistes d'amélioration ?

Il faut restaurer le dialogue entre acteurs et la confiance dans les institutions. Il faut rapprocher la décision des territoires, en renforçant la place institutionnelle des bassins versants, en leur conférant un véritable statut administratif et/ou institutionnel. C'est le moment de se mobiliser et d'engager une nouvelle dynamique d'organisation pour répondre aux défis des obligations de résultats. →



DÉCRYPTAGE

Comment ça marche ?

Soyons honnêtes. Pour être corrects et précis, nous serons incompréhensibles, et pour être compris de tous, nous serons forcément réducteurs et imparfaits. Cela étant posé, nous pouvons tenter d'expliquer qui gère l'eau en France et comment. Souvenez-vous de vos leçons d'enfance : le petit cycle de l'eau (ou cycle domestique : l'eau potable, l'assainissement et les eaux pluviales urbaines) est schématiquement géré par les communes et groupements de communes. Pour le grand cycle de l'eau, les choses se compliquent et on entre dans le « *labyrinthe institutionnel* ». Deux approches se chevauchent. L'une, géographique, qui juxtapose toutes les échelles d'intervention. De la commune à la région, du sous-bassin versant à l'échelle nationale. Chaque échelon a son organisme de gestion et élabore un plan en fonction des compétences qui lui reviennent. Ils se nomment par exemple SAGE

(Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau), SDAGE ou encore SRADDET. Nous assumons de ne pas développer ici tous les acronymes.

L'autre approche propose une vision administrative. Outre les différentes strates de collectivités territoriales, elle met en avant les territoires hydrographiques (zones concernées par un même réseau de cours d'eau et d'affluents). On en dénombre six en France, qui font travailler de concert les agents de l'État (Préfet, DREAL), les agences de l'eau et un Comité de Bassin (instance de concertation qui regroupe les usagers de l'eau, les associations, les services de l'État et les collectivités territoriales). C'est lui qui élabore le SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux). À noter également la présence importante des Commissions locales de l'eau (CLE). Si ces dernières n'ont

pas de statut juridique propre, ce sont tout de même elles qui animent et mettent en œuvre des politiques de gestion, telles que le SAGE, en réunissant notamment en leur sein des élus locaux, l'État, des usagers, des associations ou des organisations professionnelles. Des parlements locaux de l'eau, en somme !

Vous êtes toujours avec nous ? Reconnaissez qu'il y a de quoi faire en matière d'organismes ! La réalité, c'est que, parfois, un échelon administratif ne correspond pas à

une réalité géographique. Et n'a pas les compétences juridiques pour gérer pleinement le sujet. En dehors du petit cycle de l'eau et de la Gemapi (cf. p. 112) confiée aux intercommunalités depuis 2018, les missions concrètes de chacun restent parfois floues. Au bout du compte, il est difficile de définir précisément qui gère quoi et en vertu de quelle autorité. Les élus s'y

« Au bout du compte,
il est difficile
de définir précisément
qui gère quoi et en vertu
de quelle autorité »

perdent aussi ! « *Le schéma d'intervention des acteurs de l'eau est littéralement illisible* », déplore Philippe Marc. Et cela « *pénalise, dans une large mesure, le décryptage des actions et des responsabilités des acteurs engagés* ». L'avocat pointe notamment des « *compétences orphelines, faute d'acteurs dédiés et investis par la loi sans ambiguïté. Le sujet du "qui fait quoi" est récurrent et souvent resté sans réponse* ». Ne vous sentez pas bêtes à la lecture de tout cela ! Même la Cour des comptes vous donne raison : dans son rapport public annuel de 2023, elle conclut à une « *organisation inadaptée* », notamment face aux défis nés du changement climatique. D'où la nécessité urgente de remettre à plat le système. ■

Pour aller plus loin
www.philippemarc.com/actualites