Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
École Doctorale de Géographie (ED 434) – *Espaces, Sociétés, Aménagement*
Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS)

La solidarité dans les politiques de l'eau en France
Conception et application dans le bassin Seine-Normandie depuis 1964

Daniel Marcovitch



Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'université Paris 1 en Géographie
Sous la direction de Catherine Carré
Présentée et soutenue publiquement le 8 octobre 2026

Composition du jury

Stéphane Ghiotti, Directeur de recherche CNRS - Université de Montpellier 3, rapporteur

Emmanuelle Hellier, Professeure d'aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université Rennes 2, rapportrice

Rémi Barbier, Professeur à l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, examinateur

Gabrielle Bouleau, Directrice de recherche au LISIS, INRAE, examinatrice

Catherine Carré, Professeure émérite à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, directrice

Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
École Doctorale de Géographie (ED 434) – *Espaces, Sociétés, Aménagement*
Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS)

La solidarité dans les politiques de l'eau en France
Conception et application dans le bassin Seine-Normandie depuis 1964

Daniel Marcovitch

Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'université Paris 1 en Géographie
Sous la direction de Catherine Carré
Présentée et soutenue publiquement le 8 octobre 2026

Composition du jury

Stéphane Ghiotti, Directeur de recherche CNRS - Université de Montpellier 3, rapporteur

Emmanuelle Hellier, Professeure d'aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université Rennes 2, rapportrice

Rémi Barbier, Professeur à l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, examinateur

Gabrielle Bouleau, Directrice de recherche au LISIS, INRAE, examinatrice

Catherine Carré, Professeure émérite à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, directrice

À mes deux fils

Ils ont été à l'origine de ma "carrière politique" en me convaincant de passer de l'état de militant à celui de candidat, Stéphane avec passion, Emmanuel avec raison,
Je leur dédicace ce travail en témoignage de ma reconnaissance, de mon admiration pour ce qu'ils sont devenus et de mon amour que je leur demande de partager avec Sabrina et Emmanuelle leurs épouses, Ethel, Victoire, Eléonore, Samuel et Maud, mes cinq petits enfants qui font de moi un grand-père comblé.

À Daniel Vaillant

Je lui dédicace également ce travail. Pendant 25 ans, nous avons formé une équipe pour laquelle être élu représente avant tout un engagement moral de respect et de fidélité envers celles et ceux qui nous ont fait l'honneur de nous élire et la mission qui nous est confiée. Notre amitié et notre solidarité sont restées intactes à ce jour, témoignant de l'estime et de la confiance que nous nous portons.

Remerciements

À Catherine Carré, ma directrice de thèse.
Depuis le premier jour où l'idée d'une thèse a été évoquée, au cours d'une discussion entre Catherine Carré et moi-même, il n'y a pas eu un moment où elle n'ait été disponible, attentive, réconfortante et j'aurais pu dire maternelle si je n'avais pas presque l'âge d'être son père. Plus d'un demi-siècle après avoir quitté l'université, j'avais tout à apprendre et elle a eu la patience de guider le « vieux-novice » que j'étais sur le chemin de ce travail. La remercier serait ridiculement insuffisant. Je veux qu'elle trouve ici le témoignage de toute mon admiration et de mon affectueuse reconnaissance.

À mes trois « maîtres », qui chacun dans leur spécialité m'ont apporté leur savoir et partagé leur expérience.
Pierre-Alain Roche a été le premier lorsque je suis arrivé en néophyte à l'agence de l'eau et tout ce que je sais concernant la gestion des milieux naturels et des services publics d'eau et d'assainissement, le fonctionnement des agences et des comités de bassin, je le lui dois. Il m'a, de plus, souvent éclairé lorsque j'étais rapporteur de la loi sur l'eau de Dominique Voynet. Aujourd'hui encore il reste pour moi une conscience dans les différents secteurs de la politique de l'eau.
En second je repense à Nicolas Gérard Camphuis, ancien directeur du CEPRI, le Centre Européen de Prévention des Risques Inondations. Ce que j'ai appris à son contact m'a permis d'assumer pendant plus d'une décennie la labellisation de dizaines de PAPI à la présidence de la Commission Mixte Inondations.
Enfin, « last but not least », je veux remercier mon ami Régis Thépot. Il m'a initié aux EPTB, ces outils indispensables à la gestion intégrée de l'eau, à l'exercice de la solidarité hydrographique et territoriale lorsque l'IIBRBS est devenue l'EPTB Seine Grands Lacs.
Il était avec moi lorsque, je présidais l'AFEPTB que nous avons totalement modernisée et aujourd'hui encore il me fait bénéficier de son amitié et de ses compétences en tant que vice-président d'Arceau IdF.

À ces trois hommes, je veux associer trois femmes. Tout d'abord Patricia Blanc, directrice générale de la Prévention des Risques (DGPR) du ministère de l'Écologie qui m'a honoré de son soutien et de sa confiance à la Commission Mixte Inondations, puis lors de son arrivée à la direction générale de l'agence de l'eau.
Chronologiquement j'ajoute Sandrine Rocard, actuelle directrice générale de l'agence de l'eau Seine Normandie à laquelle je porte une réelle estime pour son engagement sans faille, à l'image de son beau-père Michel, pour la valorisation et la défense des agences de l'eau et des comités de bassin, ce couple certes imparfait mais irremplaçable. Nathalie Evain-Bousquet, avec

laquelle je travaille depuis tant d'années, a toujours répondu, avec patience, « présente » lorsque j'avais besoin de documents, renseignements ou toute autre forme d'aide ou d'explications.
Depuis plus de 10 ans je préside la COMITER des rivières d'Île-de-France, et les différentes équipes de l'agence qui se sont succédé à la direction territoriale m'ont apporté une aide irremplaçable comme l'actuel directeur territorial Vincent Graffin, ainsi que tous les responsables et collaborateurs de son équipe, Isabelle Dumont en tête.
Enfin, la direction de la « connaissance et de la planification » dirigée par Christophe Poupard m'a honoré de sa confiance pour présider les groupes de travail sur l'état des lieux et la préparation des SDAGE actuel et futur. Merci aussi à Luc Pereira-Ramos, Sarah Feuillette, Julie Brie et les autres....

Je ne peux clore cette liste sans remercier mon ami Jean Launay, président du Comité National de l'Eau qui m'a témoigné de son amitié et de sa confiance en me nommant à la co-présidence de la Commission Mixte Inondations depuis plus de 10 ans.

Toutes ces compétences techniques et scientifiques indispensables qui m'ont accompagné n'auraient pas suffi sans le soutien moral et affectueux de l'équipe d'Arceau-IdF et de la « cellule transfert des travaux du Piren-Seine ». Irina Séverin, la directrice générale, capable de « colères » que j'ai appris à « canaliser » mais aussi de mots et de sourires qui m'ont toujours remonté le moral lorsque j'étais en « phase négative » face à l'étendue du travail qu'il me restait à produire.
Merci, chère Irina, pour toute ta générosité et ton engagement.

Résumé

Ce travail découle de la volonté de l'auteur d'analyser et défendre le principe de solidarité tel qu'il existe dans les politiques de l'eau en France depuis la loi sur l'eau de 1964. La thèse, en s'appuyant sur les législations en place, montre que ce principe et son application restent uniques par rapport aux autres pays du monde, avec ses trois volets, hydrographique, une gestion par bassin versant, financière, les usagers de l'eau du bassin contribuant par leur facture d'eau aux actions décidées par leurs représentants au comité de bassin et gérées par une agence de l'eau, enfin territorial, une partie de l'argent allant aux services des communes rurales. Puis la thèse analyse l'application de la solidarité à la prévention des inondations, des besoins en eau, et à la résorption des pollutions des cours d'eau et des nappes. Des résultats sont obtenus dans les différents grands bassins français mais encore insuffisants, surtout dans le concernement et la lutte contre les pollutions diffuses. La thèse interroge alors les limites du système actuel, dans ses outils et leurs difficultés, à commencer par celles des agences de l'eau. Trois études de cas viennent compléter cette analyse, montrant elles aussi l'application de la solidarité au service des territoires et ses limites, autant politiques que financières. La thèse questionne alors les modifications possibles, tout en proposant des pistes d'amélioration.

Abstract

This work stems from the author's desire to analyze and defend the principle of solidarity as it exists in French water policy since the 1964 Water Act. Based on existing legislation, the thesis shows that this principle and its application remain unique compared to other countries around the world, with its three components: hydrographic, with management by watershed; financial, with water users in the basin contributing through their water bills to actions decided by their representatives on the basin committee and managed by a water agency; and territorial, with part of the money going to rural municipalities. The thesis then analyzes the application of solidarity to flood prevention, water needs, and the reduction of pollution in waterways and groundwater. Good results have been achieved in the various major French basins, but they are still insufficient, especially in addressing and combating diffuse pollution. The thesis then questions the limitations of the current system, in terms of its tools and their difficulties, starting with those of the water agencies. Three case studies complement this analysis, also showing the application of solidarity in the service of the territories and its limitations, both political and financial. The thesis then questions possible changes, while proposing avenues for improvement.

Mots clés : Agence de l'eau, Bassin versant, Comité de bassin, SDAGE, Solidarité, Usagers

Keywords: Water agency, Watershed, Basin committee, SDAGE, Solidarity, Users

Sommaire

Introduction 13

1. La solidarité : un principe récent et désormais central des politiques de l'eau en France .. 29

1.1. Comprendre le principe de la solidarité dans les politiques de l'eau en France 32

1.2. La solidarité : un principe façonné par des législations et des acceptions successives. 78

1.3. Les instances des agences de l'eau et leur mise en œuvre du principe et des outils de la solidarité en Seine-Normandie 93

Conclusion de la première partie 115

2. Les développements des champs d'application de la solidarité à l'échelle des grands bassins et leur succès relatif 119

2.1. Élargissement et diversification des objectifs de la solidarité et des moyens de sa mise en œuvre dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques 122

2.2. La solidarité au regard de son application par les instances de bassin 150

2.3. Les interrogations sur l'avenir de la solidarité dans la gestion de l'eau par grands bassins 159

Conclusion de la deuxième partie 180

3. La solidarité à l'épreuve de la gestion de l'eau dans les territoires 183

3.1 Le SyAGE : un exemple réussi d'une gestion solidaire de l'eau entre territoires urbains et ruraux 189

3.2 La Bassée -Voulzie : La place de la solidarité dans une gestion intégrée de l'amont à l'aval de la Seine, rurale et urbaine 214

3.3 La solidarité de la terre à la mer dans le Coutançais, sur la côte ouest du Cotentin 243

Conclusion de la troisième partie 276

Conclusion 281

Bibliographie 287

Sources réglementaires 300

Documents réglementaires, études et rapports 304

Annexes 311

Annexe 1. Les personnes rencontrées en entretien et la fonction pour laquelle elles ont été sollicitées 312
Annexe 2. Grille d'entretien semi-directif : exemple pour un entretien dans le Cotentin . 314
Annexe 3. Les 185 membres composant le comité de bassin Seine-Normandie en 2025 . 315
Annexe 4. Charte de déontologie des conseils d'administration et du comité de bassin Seine-Normandie 322
Glossaire des sigles 330
Table des matières 332
Table des illustrations 332
Table des tableaux 338
Table des encarts 339

Introduction

Le « plan eau » de mars 2023, puis les travaux prospectifs de France Stratégie (2024, 2025) ont mis en évidence une conscience récente des tensions sur la quantité d'eau disponible en France pour répondre aux besoins humains, et la difficulté de concilier la satisfaction de ces usages avec la préservation des milieux aquatiques. Ces tensions viennent s'ajouter à celles déjà existantes depuis de nombreuses décennies sur la qualité de l'eau et des milieux, les dégradations de la qualité contribuant à affecter la pérennité des usages humains dans les réponses apportées aujourd'hui.

Si une partie de ces difficultés est liée aux effets du changement climatique, les autres causes sont, elles, associées aux modes d'usages eux-mêmes de la ressource en eau, et aux répercussions des activités humaines, prélèvements et rejets, qu'il s'agisse des activités énergétiques, industrielles, agricoles et domestiques, avec un niveau de traitement toujours insuffisant des rejets face aux polluants, anciens et nouveaux. Les volumes prélevés en France métropolitaine baissent depuis le milieu des années 2000, mais les pressions sur la ressource, liées aux déficits pluviométriques, restent un vrai sujet d'inquiétude[1].

Répondre à ces tensions suppose une approche intégrée des activités humaines avec le fonctionnement des milieux aquatiques, et ce aux différentes échelles de gestion telles qu'elles existent en France : européenne et nationale pour les grandes orientations économiques, sociales et environnementales des activités et de la protection des milieux ; par grands bassins hydrographiques pour la planification des usages de l'eau et les actions à mettre en œuvre pour la reconquête de la qualité des masses d'eau ; au niveau local pour le choix de ces actions adaptées aux contextes, et les ajustements des ressources en fonction des besoins, humains et physiques des milieux.

1 Les statistiques les plus récentes sont celles de 2022, avec 29,3 milliards de mètres cubes d'eau douce prélevés en France métropolitaine, hors production hydroélectrique (https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-prelevements-deau-douce-par-usage-en-france-en-2022). Les prélèvements agricoles à la hausse ont été compensés par ceux liés au refroidissement des centrales de production électrique à la baisse. 80 % de ces prélèvements totaux proviennent d'eaux de surface et 20 % d'eaux souterraines (source Banque nationale des prélèvements en eaux).

Les récents conflits autour de la création de nouveaux barrages, des méga-bassines, de l'interdiction de produits chimiques pour l'industrie et l'agriculture, sources de pollution de l'eau et des milieux aquatiques, semblent indiquer une absence ou, au moins, un manque de dialogue et de concertation entre les différents acteurs, à toutes les échelles.

Pour autant, la gestion de l'eau bénéficie en France depuis plus de soixante ans des institutions que sont les agences de l'eau et les comités de bassin créés avec la loi sur l'eau de 1964, et depuis la loi sur l'eau de 1992 les Commissions Locales de l'Eau (CLE), offrant des lieux d'échange et de débat, ainsi que des outils permettant une planification de la ressource (SDAGE, SAGE), indiquant des orientations pour concilier usages de l'eau et développement des territoires, et les moyens financiers pour les porter.

En considérant les acteurs de l'eau, depuis les scientifiques, les acteurs économiques et associatifs et jusqu'aux politiques, ceux-ci n'ont jamais autant évoqué la solidarité dans les politiques de l'eau et sa gestion, au point que la solidarité semble être aujourd'hui une évidence. Droit à l'eau, partage, bien public, bien commun, gestion intégrée de la ressource, collectifs d'usagers ou de partenaires, les principes ou les structures pour les mettre en œuvre ne semblent pas manquer. Parmi ces structures, les agences de l'eau et les comités de bassin ont fait l'objet d'un très grand nombre d'études et de publications sur tous leurs domaines d'activités, leur mode de financement, mais aussi leur légitimité, la représentativité des comités de bassin, et leur efficacité. Tout, ou presque, a été dit ou écrit sur ces différents points.

La solidarité, un concept central dans les politiques de l'eau et sa gestion en France et cependant encore très peu étudié

En revanche, la solidarité dans la gestion de l'eau, dont les agences et les comités de bassin sont en France des acteurs centraux, reste peu étudiée pour ce qu'elle recouvre et sa mise en œuvre. Ainsi, alors que la notion de solidarité est fréquemment mobilisée pour évoquer le droit à l'eau, elle en diffère totalement. En effet, la solidarité comme principe ne se présume pas, elle se démontre et s'appuie sur une réciprocité, alors qu'un droit s'impose et n'est pas négociable. Le principe de la solidarité et ses outils étant largement méconnus, ou mal connus, l'objet de ce travail est d'abord de commencer par expliquer ce en quoi consiste la solidarité dans les politiques de l'eau et sa gestion.

Depuis soixante ans, avec la révolution administrative et conceptuelle de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, la solidarité s'exerce à un niveau territorial inédit, le bassin versant, favorisant la création de liens entre les différents usagers de l'eau dans cet espace. Les agences de bassin, dès leur origine, ont mis en place les périmètres d'activité par grands bassins fluviaux,

permettant une solidarité hydrographique entre les masses d'eau, accompagnée d'une solidarité financière entre les usagers, reposant sur les redevances versées pour traiter les pollutions. Enfin le comité de bassin, majoritairement composé d'élus à cette époque, instituait une solidarité territoriale entre les collectivités, en particulier entre les communes urbaines et rurales des bassins versants.

En France, le contenu et la pratique de la solidarité s'avèrent être un des fils conducteurs des grandes lois sur l'eau qui vont se succéder, de la loi de 1964, de 1992, la LEMA de 2006, jusqu'à la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui consacre un développement des missions des agences de l'eau à la préservation de la biodiversité et des milieux marins. Plus largement, la solidarité est devenue un des principes clés actuels des politiques de l'eau et de sa gestion dans l'ensemble des pays du monde. Désormais centrale en France et en Europe avec la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (DCE) et la directive inondations de 2007, elle est promue au niveau international avec la notion de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).

Il est donc indispensable que l'ensemble des gestionnaires et des usagers de l'eau et des milieux aquatiques en connaissent le principe et son fonctionnement. Ainsi, les redevances, souvent comprises comme l'application du principe pollueur-payeur, correspondent depuis la création des agences à l'estimation du montant nécessaire pour couvrir le programme d'actions décidé par le comité de bassin, en réponse à la dégradation de la ressource et des milieux aquatiques. On est loin d'une taxe pigouvienne à laquelle les redevances des agences sont parfois associées.

Le premier objectif de cette thèse est alors d'étudier les différents aspects de la solidarité dans les politiques de l'eau en France et leur mise en œuvre, que la solidarité soit obligatoire ou volontaire, de fait ou d'action, dans ses différentes composantes. Cette notion peut recouvrir aussi bien la solidarité territoriale que financière entre les territoires, avec un objectif de développement équilibré entre eux, et des partages des ressources et des risques. Le triptyque hydrographique, territorial et financier, propre aux politiques de l'eau en France, s'invente au fil des années et des évolutions juridiques et sociales, de façon originale et encore unique à l'échelle des pays du monde.

Le positionnement scientifique

Pour mener à bien cette étude, nous pouvons nous appuyer sur l'analyse déjà existante du concept de la solidarité. Ce concept a été travaillé par de nombreux auteurs, principalement en droit, en philosophie, et en sociologie, mais toutefois sans le mettre en perspective avec les politiques de l'eau et des milieux aquatiques et leur gestion.

Cette approche ne l'est que très récemment en géographie, comme l'expliquent les géographes Maarten Loopmans et Jaime Hoogesteger dans un article de 2024, « Hydrosolidarity: A socio-political reading of a moral concept ». « *Solidarity as a moral appeal has made a regular appearance in water policies, but the concept has rarely been theorised in relation to water governance from a socio-political perspective. As a consequence, the real-life sociological and political underpinnings of hydrosolidarity have remained underexplored. This has limited its conceptual elaboration, analytical use and practical applicability in critical water governance theory and practice. (…) Most present-day scholars of solidarity are more focused on exploring the micro-level actualisation of solidarity through sociopolitical praxis. Their accounts of the political histories and geographies through which solidarity becomes articulated present solidarity as variable and contested rather than structurally determined (Featherstone, 2016; Oosterlynck et al., 2017; Kelliher, 2017)* [2]. »

Pour analyser la solidarité « structurellement déterminée », notre premier travail est de mobiliser le cadre conceptuel élaboré par les juristes, les sociologues et les philosophes, et des hommes politiques comme Léon Bourgeois, pour apporter notre compréhension de ce que recouvre le principe de solidarité tel qu'il est institué dans les politiques de l'eau en France, et expliquer en quoi, et comment dans son application, il façonne depuis 1964 la gestion de l'eau et des milieux aquatiques dans les territoires.

---

[2] Proposition de traduction : « *La solidarité, en tant qu'appel moral, a régulièrement fait son apparition dans les politiques de l'eau, mais ce* concept *a rarement été théorisé sous l'angle de la gouvernance de l'eau d'un point de vue sociopolitique. En conséquence, les fondements sociologiques et politiques concrets de l'hydrosolidarité sont restés peu explorés. Cela a limité son élaboration conceptuelle, son utilisation analytique et son applicabilité pratique dans la théorie et la pratique de la gouvernance critique de l'eau. (…) La plupart des chercheurs contemporains qui s'intéressent à la solidarité s'attachent davantage à explorer la concrétisation de la solidarité à l'échelle micro à travers la praxis sociopolitique. Leurs analyses des histoires et des géographies politiques à travers lesquelles la solidarité s'articule la présentent comme variable et contestée plutôt que structurellement déterminée (Featherstone, 2016 ; Oosterlynck et al., 2017 ; Kelliher, 2017).* » (avec DeepL.)

Comprise comme un principe de cohérence fonctionnelle hydrologique et territoriale, avec une mutualisation des ressources, pour une gestion intégrée de l'eau autour du bassin versant, l'entrée par la solidarité permet d'interroger le sens de l'action politique portée dans les territoires pour gérer l'eau et des milieux aquatiques.

Pour mener à bien cette analyse, notre thèse s'inscrit dans le champ de la géographie sociale environnementale, dont on peut partager la définition avec Marion Amalric. « *La géographie sociale environnementale s'appuie sur le décryptage des rapports de pouvoir à l'œuvre dans la gestion et le " gouvernement " des questions environnementales dans les sociétés contemporaines, et ce sur une pratique scientifique engagée.* » (Amalric, 2019)
Débats et critiques du contenu du principe de solidarité et de son application sont attendus, car la nature même de ce principe suppose qu'il soit discuté, critiqué dans son exercice, et qu'il évolue avec les sociétés. C'est ce qui a été fait avec l'intégration d'une solidarité avec les milieux physiques dans les années 1990. Dans ce travail *« Les dynamiques dites naturelles, les liens entre sociétés et environnement et l'exacerbation des relations entre les sociétés pour gérer les usages de l'eau, face à l'incertitude des effets du changement climatique »* (Amalric, 2019) ne sont pas traités pour eux-mêmes mais comme des déterminants du principe de solidarité et de son évolution.

Plus largement, ce sont les jeux d'acteurs autour des rapports de force et des négociations pour gérer l'eau, qui doivent être traités. Comités de bassin et CLE sont des institutions définies par la loi et qui s'imposent aux acteurs dans les territoires. Nous ne sommes donc pas dans le cadre de construction d'arrangements institutionnels tels que Elinor Ostrom les analyse, ou de démarches collaboratives de bassin, étudiés par les chercheurs de *l'Institutionnal Analysis et Development framework (IAD)* présentés par Sophie Allain (2012). La chercheuse dans son article rappelle que « *La politique française de l'eau a clairement misé sur la planification concertée de bassins pour gérer l'eau comme un patrimoine commun, à l'instar de nombreux autres pays aujourd'hui ».* Elle explique que *« Ce type de processus collaboratif a été jusqu'ici investigué principalement à travers le cadre IAD dans le champ des commons. Or, celui-ci ne permet qu'imparfaitement de rendre compte des ressorts de la collaboration et de la construction de règles collectives de gestion, soit qu'il ne permette pas de saisir des dynamiques, soit qu'il restreigne les processus à l'œuvre à des marchandages.* » (Allain, 2012, p. 64)

Les jeux d'acteurs, entre défense des intérêts catégoriels et négociations, ont été soigneusement identifiés et étudiés dans les CLE par Rémi Barbier et ses collègues, détricotant la diversité des tactiques déployées par les différentes catégories de représentants. « *Le jeu des*

rapports de force et des alliances peut ainsi conduire à minorer les ambitions du SAGE et de ses dispositions, à évacuer les enjeux les plus délicats, à assurer la domination d'une coalition (Vergote et Petit, 2020 ; France Nature Environnement, 2012), comme il peut aussi parvenir à ériger la ressource en "bien commun territorial" (Le Bourhis, 2003). » (Barbier et al., 2022, p. 48)

On peut supposer que ces rapports de force sont aussi, voire davantage, à l'œuvre dans les comités de bassin, dont le SDAGE va s'imposer aux autres documents de planification régionaux et aux documents locaux, et ses objectifs fixer les règles d'attribution des aides financières aux usagers et aux territoires du bassin. Cependant les agences de l'eau et les comités de bassin n'ont jamais été étudiés en considérant les règles d'éligibilité des représentants, ni les modes de décision au sein des différents conseils, comités, commissions qui les composent, et c'est ce qui va constituer un des apports de cette thèse. Quant aux rapports de force, ils renvoient principalement à deux types, internes entre les participants des comités de bassin, et externes venant directement du gouvernement national et ses institutions financières, ou passant par des relais parlementaires.

Une des questions de recherche portera donc sur la dynamique actuelle de définition et d'application du principe de solidarité et ses effets. Dans cette perspective plus large, les possibilités d'application du principe, comme leurs limites, renvoient au champ de la justice sociale.

Dans cette thèse, et particulièrement dans sa deuxième partie, la solidarité est étudiée au regard des résultats obtenus dans les grands bassins hydrographiques, dont celui de la Seine, en termes de prévention des pollutions, des inondations, et de gestion de la tension quantitative sur la ressource. Il ne s'agit pas de produire une grille d'analyse pour examiner la « justesse » des décisions prises en termes de justice sociale et environnementale (Boltanski et Thévenot, 1991) mais, dans la mesure où chaque comité de bassin fait ses propres choix, de considérer ce qui est à l'œuvre dans l'application du principe de solidarité et les actions entreprises en ce sens par les comités de bassin et leur agence depuis 1964. Comme l'indiquent Clémence Moreau et ses collègues, « *La justice sociale est un idéal (…) et la réflexion sur la justice sociale ne peut donc pas s'extraire du contexte dans lequel elle se situe.* » (Moreau et al., 2013)

Aussi le projet de la thèse peut se situer en lien avec les deux volets de la justice sociale, la justice procédurale, et la justice distributive.

La justice procédurale va insister sur le « comment » les décisions sont prises, les procédures ayant conduit au choix des règles. Dans cette optique, nous nous intéresserons dans la première

partie de ce travail à la constitution des conseils d'administration des agences et des comités de bassin (dont leur représentativité), à la prise de décision dans l'élaboration du SDAGE, et aux modalités d'attribution des aides aux utilisateurs et aux gestionnaires de l'eau du bassin.
La justice distributive concerne le résultat de ce processus, en qualifiant le caractère « juste » dans la répartition des aides. En prenant en compte le volet territorial et financier de la solidarité, nous pouvons considérer les modes de répartition des aides entre les différentes collectivités du bassin, et d'allocation des redevances et des aides entre les différents types d'usagers (domestiques, industriels, agricoles). C'est ce que nous étudierons dans la deuxième partie de cette thèse, en considérant dans le bassin de la Seine ce qui motive l'attribution des aides, et les résultats produits. Ce faisant, l'efficacité des institutions peut alors être questionnée. Face aux tensions évoquées dans la gestion de la ressource, nous devons examiner si le principe de solidarité et ses outils tels qu'ils existent et sont mobilisés aujourd'hui pour gérer l'eau et des milieux aquatiques, permettent aux acteurs régionaux de faire face aux défis d'une transition post-croissance et d'une adaptation au changement climatique.

Puis nous descendrons à l'échelle des sous-bassins, pour analyser comment les acteurs locaux, ayant à faire face à une ou des problématiques de solidarité, ont intégré, ou non, ce principe dans leur gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Nous avons ici suivi l'analyse de Sophie Richard et de Thierry Rieu de la gouvernance de l'eau, « *caractérisée par la pluralité et la diversité d'acteurs intervenant dans l'élaboration de l'action publique territorialisée. Ils sont identifiés à partir des enjeux et des tensions sur l'usage de l'eau présente dans le bassin (...)* » (Richard & Rieu, 2008).
En cela, nous avons décidé de prendre dans le bassin de la Seine trois situations contrastées : un bassin versant où l'ensemble des acteurs semble faire communauté pour gérer leurs enjeux de gestion de l'eau et des milieux, un bassin où la solidarité est évoquée mais peine à s'appliquer, et un bassin où la solidarité devrait s'appliquer, mais où elle ne l'est pas. Nous avons dans cette optique identifié trois terrains permettant de mener ce travail : le bassin de l'Yerres dans la grande couronne parisienne ; la plaine alluviale de la Bassée à l'amont de la Seine, et la communauté de communes de Coutances Mer et Bocage, dans la Manche.

L'eau est reconnue comme patrimoine de la Nation par la loi sur l'eau de 1992, et non comme bien commun. Toutefois, nous reprenons le constat établi par Rémi Barbier et Sarah Fernandez *« d'une omniprésence du concept de bien commun dans le discours contemporain sur l'eau* » (Barbier & Fernandez, 2024). S'appuyant sur les travaux d'Elinor Ostrom, l'économiste Benjamin Coriat (2015) définit un commun par l'existence de trois éléments : une

ressource mise en commun, le mode de gouvernance de cette ressource par une communauté, pour former l'ensemble de règles et de droits, permettant son partage.

L'idée de l'eau comme bien commun progresse aujourd'hui, avec la découverte par les gestionnaires et les usagers en France d'une ressource en eau limitée et la poursuite de la dégradation des écosystèmes aquatiques. Pour autant, la réflexion reste souvent centrée sur les services communaux d'eau et d'assainissement, dans une tension entre gestion publique et privée, autour des usagers de ces services. Sans ignorer cet aspect, l'objet de notre questionnement porte sur la gestion de la ressource et des milieux aquatique par bassin (ce que l'on appelle parfois le grand cycle de l'eau face au petit cycle des services d'eau et d'assainissement) pour interroger l'existence d'une communauté d'utilisateurs, ce qui les relie dans la gestion de la ressource et des milieux, et les règles qu'ils se donnent pour traiter les tensions entre les usagers, et entre les territoires.

Dans leur essai, Rémi Barbier et Sarah Fernandez caractérisent différentes formes de communautés formées par et autour de l'eau, dont les CLE. Dans cette thèse, c'est aux comités de bassin que nous nous intéresserons, en reprenant la question que Rémi Barbier et Sarah Fernandez posent « *d'un cadre pour la fabrique du commun* » (Barbier & Fernandez, 2024).

Parallèlement, en vue de la gestion et de la sauvegarde d'un bien, juristes et économistes ont proposé des classifications, distinguant un bien commun, d'un bien public, d'un bien de club et d'un bien privé. L'objectif de cette thèse n'est pas de traiter cette question, tout en actant cependant des évolutions que la notion de bien commun fait à l'eau et à sa gestion, comme la mise en cause de son appropriation, ou en notant la pratique effective de sa gestion, souvent en bien de club[3].

Enfin, l'approche de la solidarité dans cette thèse voisine avec les approches et les notions de la sociologie de l'action publique. Tout d'abord en prenant acte, lorsque le principe de la solidarité est institué avec la loi de 1964, qu'il cherche à répondre collectivement aux problèmes du moment de la gestion de la ressource en eau ; puis en regardant en quoi et comment, au fur et à mesure des années, le principe transforme les politiques et la gestion de l'eau et continue de les transformer jusqu'à aujourd'hui. *« Est potentiellement politique tout ce qui suscite des tensions dans une société et impose l'édiction et la reconnaissance de règles communes.* »

[3] On peut définir le bien de club comme un bien réservé aux membres du club, pour l'eau les personnes l'utilisant et payant une cotisation, redevance, abonnement, comme les habitants d'une commune raccordés au réseau (à travers la facture d'eau), les habitants du bassin versant (à travers la redevance aux agences), ou les membres d'une association dédiée à la gestion de l'eau (ASA, syndicat d'irrigants …).

(Ribémont et al., 2018). Cette notion de règles communes est centrale dans notre recherche puisque la solidarité implique une communauté d'acteurs qui définissent entre eux les règles de la gestion de l'eau dans le bassin hydrographique qui les réunit.

La sociologie de l'action publique pour partie « *repose sur l'idée que l'État et les responsables politiques ne sont pas les seuls à intervenir dans la conception et la définition des politiques publiques »* (Ribémont et al., 2018). C'est particulièrement approprié pour le principe de solidarité dans les politiques de l'eau. Comme nous l'avons précédemment indiqué, lorsqu'elle est caractérisée en termes de gestion publique, la gestion de l'eau est souvent associée aux collectivités territoriales et à leurs services d'eau et d'assainissement au niveau local, et à l'État, ses services et ses agences, au niveau national et régional. Le propos de la thèse est alors de montrer en quoi et comment aux côtés d'une agence de l'eau, d'autres acteurs, élus locaux et régionaux, acteurs économiques et associatifs, jouent un rôle important au sein du conseil d'administration, du comité de bassin et de la commission des aides.

Le principe de solidarité ne se limite pas, dans ses acteurs aux agences et aux comités de bassin, et dans ses outils aux SDAGE. Comme le rappelle Kévin Caillaux, « *s'intéresser aux instruments d'action publique permet d'apprécier l'appropriation stratégique des enjeux et des orientations politiques. (…) Destinés à réguler, coordonner et gérer les opérations, les instruments sont porteurs d'une conception de l'action, des rapports entre acteurs et du degré et type d'investissement attendu. (…) Analysés dans une perspective diachronique, ils permettent d'appréhender les conceptions de l'action et les jeux de pouvoir. Cela éclaire, sous un jour nouveau, les orientations prises, qu'elles se fassent dans la continuité ou en rupture par rapport au passé. »* (Caillaux, 2011)

En gardant en tête la nature contractuelle de la solidarité, celle-ci a été élargie à la fin des années 1980 à l'ensemble des relations entre humains et milieux physiques, qualitatives avec le respect des fonctionnalités écologiques, et quantitatives avec la gestion des inondations et des sécheresses. Plus récemment, la solidarité acquiert une composante écologique, avec la notion de continuité écologique des cours d'eau, de prise en compte du vivant dans les milieux, et de réparation de la qualité des masses d'eau. Cela s'est fait avec l'apparition de nouveaux acteurs, soit issus de l'évolution de la réglementation comme les conseils régionaux et l'Office Français de la Biodiversité (OFB), soit s'étant adaptés à la nouvelle réglementation, tels les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) et les Établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE). Cela s'est accompagné de nouveaux outils, volontaires ou obligatoires, comme ceux pour prévenir les inondations (PAPI), ou engager une gestion quantitative de la ressource en eau (PTGE).

Enfin, le monde des acteurs de l'eau se résume souvent à un tout petit public, largement méconnu du reste des citoyens. Échangeant, il y a quelques années, avec une directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie, celle-ci me disait : « *J'ai l'impression que tout le monde (élus et services) nous déteste, et en plus je ne comprends rien à tous les sigles et les acronymes* ». Et d'ajouter « *Je pense que c'est parce qu'on ne nous connaît pas. Nous vivons dans un entre-soi : le monde de l'eau.* » Nous pouvons alors nous poser la question de la diffusion et l'appropriation du principe de solidarité. Comme le présentent Aurélie Gonnet et Jules Simha du fonctionnement des politiques publiques, « *En détournant, après d'autres, la célèbre citation de Simone de Beauvoir, les articles de ce numéro démontrent combien on ne "naît" pas allocataire, bénéficiaire, usager·ère, ou destinataire d'une politique publique mais on le "devient". (…) Recourir à un dispositif public requiert, de fait, des capitaux spécifiques, tel que le capital scriptural ou procédural (Spire et Weidenfeld,2019), mais suppose aussi d'en attendre quelque chose, que ces attentes individuelles soient ou non congruentes avec les attentes et le cadre institutionnels (…) Autant d'éléments qui s'acquièrent et s'incorporent au cours de processus de socialisation institutionnelle…* » (Gonnet & Simha 2026).
C'est un des objectifs de cette thèse, en établissant les limites du fonctionnement institutionnel de la solidarité, dans le contexte des agences et de leurs instances dans la deuxième partie, puis en examinant dans la troisième partie, avec les trois études locales, comment les acteurs, supposés être les receveurs ou utilisateurs de ce principe et de ses outils, le connaissent, l'apprécient, et s'en saisissent (ou pas), pour répondre à leurs enjeux territoriaux de gestion de l'eau.

Les raisons de cette thèse et mon propre positionnement

Outre l'originalité développée du sujet, il me faut répondre à la question sur ma propre « originalité ».

Médecin généraliste de formation et d'exercice dans un quartier populaire de Paris, j'ai exercé des fonctions d'élu pendant 25 années en tant que conseiller de Paris, au cours desquelles j'ai assumé des responsabilités dans les différentes institutions en charge de la gestion de l'eau et de l'assainissement. J'ai également été parlementaire et à ce titre, j'ai été rapporteur de la « petite loi » sur l'eau de Dominique Voynet en 2002. Mon expérience de député et de rapporteur de cette petite loi sur l'eau m'a permis une lecture et une analyse des documents législatifs et gouvernementaux plus aisées, de même que l'examen des rapports parlementaires, du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Membre du comité de bassin et administrateur de l'agence de l'eau Seine-Normandie ainsi que du Comité National de l'Eau (CNE) depuis 25 ans, président depuis sa création en 2002 de la Commission géographique d'Île-de-France, devenue Commission Territoriale des rivières d'Île-de-France du comité de bassin (COMITER-IdF), j'ai acquis à travers toutes ces fonctions une bonne connaissance des problématiques du bassin Seine-Normandie, ainsi que des politiques nationales successives sur l'eau dans tous ses domaines.
Enfin, dans un domaine moins directement rattaché aux agences mais pour lequel la notion de solidarité est constitutionnelle, les inondations, je co-préside, au niveau national, la Commission Mixte Inondation (CMI). Celle-ci pendant dix ans a labellisé les Programmes d'Action et de Prévention des Inondations (PAPI) et élaboré les différents concepts et règlements de la politique nationale dans ce domaine, conjointement avec les services de l'État. Cette labellisation depuis 2021 a été transférée au niveau de chaque bassin à une commission spéciale issue du comité de bassin.

Ayant ainsi été législateur pendant cinq ans et occupé pendant toutes ces années des postes de responsabilité dans la plupart des organismes locaux, nationaux, voire internationaux qui gèrent la politique de l'eau, ces expériences me permettent de porter un regard et une analyse personnelle et un peu différente de ce qui a pu être fait auparavant.
Mais n'étant pas chercheur de formation, ni universitaire, j'ai été amené à réfléchir sur mon positionnement dans la rédaction de ce travail. *« Enfin, une question importante et corollaire est posée. Comment se positionne le chercheur ; en expert du sujet, en arbitre, en médiateur ou en observateur ? Adopte-t-il la posture de la « neutralité », d'une « impartialité exclusive », d'une « impartialité engagée » ?* (Chlous et al. 2017)

Si je dois me définir en fonction des catégories précitées, je suis à la fois un observateur et un « expert du sujet », ayant adopté la posture d'une « impartialité engagée » car, au-delà des outils utilisés, c'est la question de la solidarité qui motive mon travail.

Pendant des années, et certainement bien mieux que je n'ai pu/su le faire, Bernard Barraqué a pris la défense des agences sur les différents problèmes auxquels elles avaient à faire face, les moyens qu'elles avaient pour doter les comités de bassin, ou en répondants aux critiques qui leur étaient faites (Barraqué, 1995, 2014, 2018).
Il est clair que si mon analyse de la solidarité porte principalement sur les rapports de force politiques entre les acteurs, ou bien les niveaux d'intervention et les territoires engagés pour la comprendre, cela tient au fait que pendant plus de vingt-cinq années j'ai été un élu, et qu'aujourd'hui encore, j'ai ce regard et cette conscience. Aujourd'hui, il s'agit de la remise en

cause du fonctionnement des agences, des moyens financiers et humains dont elles disposent, de la validité des choix des comités de bassin, tout ce qui fait que cette solidarité spécifique qui existe depuis plus d'un demi-siècle n'existera peut-être plus demain, parce qu'il n'y aura rien d'autre pour la remplacer.

Ma position personnelle est politique, à partir du moment où je considère que le couple « agence de l'eau/comité de bassin » s'apparente à ce qui a pu être écrit sur le système des communs et sa gouvernance, et que j'en prends la défense, face à certaines dynamiques politiques en cours dans le but, délibéré ou conséquence involontaire, d'affaiblir ce couple. Il faut poser la question de la pérennité de cette solidarité dans la politique de l'eau.

C'est donc la vision d'un acteur politique engagé depuis trente ans qui sera développée à travers l'examen et l'analyse de soixante années de fonctionnement de la solidarité, dont les agences, et les comités de bassin, connus en tant qu'acteurs majeurs de la politique de l'eau, mais si peu étudiés comme rouage central de la solidarité. Les termes de l'étude étant posés, j'affirme être dans la plus totale impartialité scientifique, en ayant néanmoins en plus une dimension engagée et passionnée.

Mes questions de recherche

Notre première interrogation porte sur le peu d'études, encore aujourd'hui, d'un concept qui est devenu central dans les politiques publiques de l'eau et sa gestion. Une première réponse peut se faire en posant le cadre conceptuel et en y décelant les incertitudes possibles dans son élaboration, ce que nous ferons dans la première partie de cette thèse. Une deuxième réponse consiste à regarder si les acteurs mêmes de ces politiques le mobilisent, ce que nous examinerons dans les parties suivantes.

Nous avons déjà longuement précisé que le principe de la solidarité est institué en France dès 1964, avec son triple volet, hydrographique, territorial et financier. Cependant il faudra attendre 2000 pour que le « Partenariat Mondial de l'eau » s'en empare et propose son développement qui sera repris en 2002 au Sommet Mondial du Développement Durable. Plus près de nous, si la DCE en 2000 oblige les États à une gestion de l'eau par « districts hydrographiques », elle n'impose, ni même ne propose de solidarité financière ou territoriale, telle que nous la pratiquons. En nous appuyant sur la littérature existante, nous nous demanderons dans la première partie de ce travail, si l'on retrouve bien dans les autres pays les deux autres volets constitutifs de la solidarité dans les politiques de l'eau en France. Avec la

perspective d'une étude de son originalité : est-elle réellement unique si on la compare aux politiques équivalentes hors de France ?

Par définition, le principe de solidarité fonctionne selon une logique contractuelle, de droits et de devoirs entre les partenaires. La notion de bien commun entend une communauté d'usagers, se dotant de règles de fonctionnement et d'action pour gérer la ressource en eau et les milieux. En ce qui concerne la loi sur l'eau de 1964, elle institue le collectif dans sa nature, sa constitution et ses règles de fonctionnement. On peut alors se demander à quel type de collectif on a à faire : une sorte de chambre d'enregistrement des attentes des lois nationales, et par la suite européennes, disposant seulement d'une initiative des choix à faire ? Ou, avec l'évolution des réglementations (lois sur l'eau de 1992 et de 2006) et des attentes sociétales, un collectif regroupant des représentants de toutes les catégories d'usagers, pour débattre, proposer, voire décider de nouvelles règles de gestion ? C'est ce à quoi nous essaierons de répondre dans la première et la deuxième partie de ce travail.

En ce qui concerne le système des agences de l'eau, les critiques des agences ont débuté dès sa création. Avec les critiques, il s'est même agi d'attaques en règle, certains acteurs demandant leur suppression. En considérant dans la deuxième partie de ce travail, les faiblesses structurelles des agences, nous serons amenés à prendre en compte les rapports de force entre l'État, les agences et les comités de bassin, et les freins mis à leur fonctionnement. Pour finalement se demander s'il ne faudrait pas lire dans les rapports actuels de l'État avec les agences et les comités de bassin une recentralisation à travers une reprise en main par l'État. La solidarité ne serait plus assise sur les redevances entre usagers mais transférée à l'impôt, au risque de voir plus ou moins rapidement les sommes collectées être affectées à d'autres budgets que la solidarité initiale.
La gestion par bassins versants étant imposée par la DCE et les agences qui les gèrent d'excellents collecteurs d'impôts, on peut supposer qu'elles continueront de fonctionner. Nous pouvons finalement nous demander si ce ne sont pas davantage les comités de bassin qui sont en ligne de mire des pressions des administrations centrales et des certains organismes professionnels. En effet, nous verrons dans la première partie de cette thèse que les comités de bassin sont devenus progressivement des lieux de décision, donnant des cadres à l'aménagement des territoires, par les règles de compatibilité des SDAGE, et par l'usage des financements permis par le budget des agences.

Enfin, il s'avère que l'interprétation des règles nationales peut différer selon les bassins et leurs caractéristiques territoriales. Localement, ce qui est proposé par les comités de bassin peut trouver une application différente selon les acteurs et leurs vécus. Dans notre recherche d'une mise en œuvre locale du principe de solidarité, dans sa triple dimension, nous nous demanderons si ce qui va compter, c'est son exercice par les locaux au bénéfice des locaux, plus que l'énonciation du principe.

Le plan de cette thèse

Les trois parties qui structurent ce travail, comme présentées sur la figure 1, correspondent aux étapes institutionnelles et fonctionnelles de l'analyse de la solidarité dans les politiques de l'eau et sa gestion en France. Nous reprenons ici les deux composantes, structurelle et fonctionnelle, de la gouvernance dans les politiques de l'eau proposées par Sophie Richard et Thierry Rieu (2008).

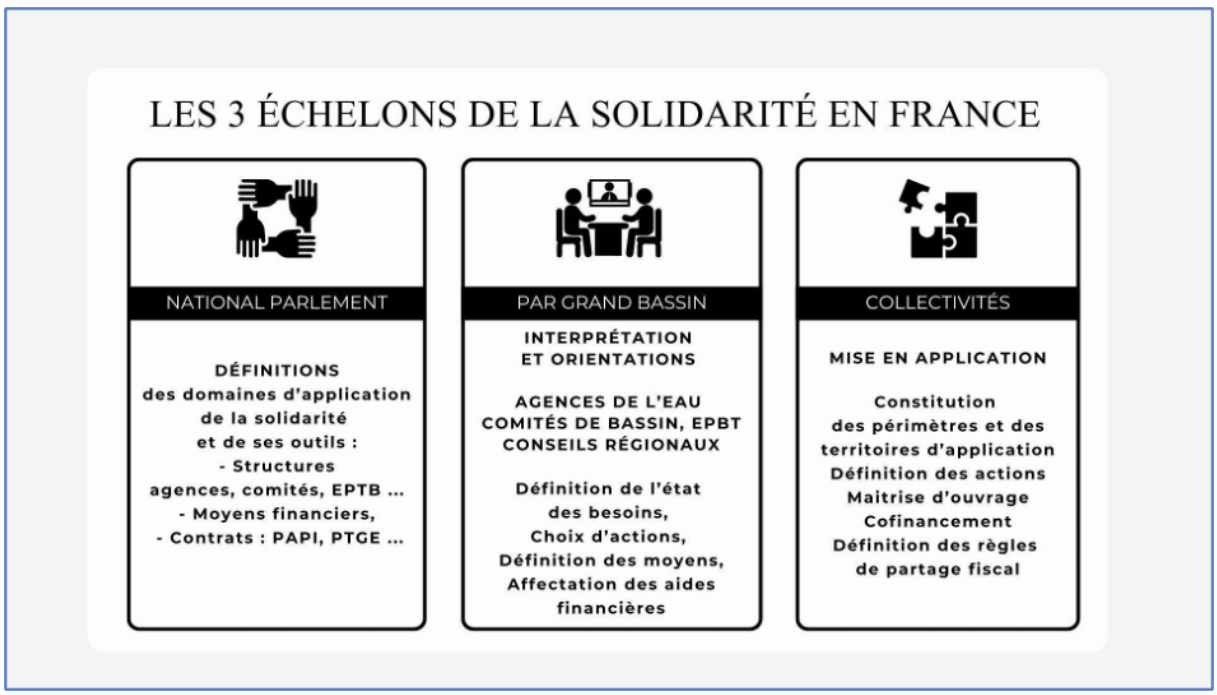


Figure 1. Les trois échelons d'analyse de la solidarité dans les politiques de l'eau et sa gestion en France (Marcovitch & Carré).

Une fois présentée la méthode de travail, l'état de l'art nous permettra dans la première partie de cette thèse de définir le principe de solidarité dans les politiques de l'eau en France, de poser le cadre institutionnel et son évolution depuis la loi de 1964, et d'établir en quoi cela en fait une des « *dispositions autorisant de nouvelles formes d'action publique et les frontières*

floues entre sphère publique, associations privées et responsabilités partagées … » (Richard & Rieu, 2008). Nous essaierons de montrer, à l'aide de la littérature disponible, ce qui fait l'originalité française du principe de solidarité dans les politiques de l'eau.
Puis, face aux évolutions environnementales et sociales depuis 1964, nous examinerons comment la solidarité, telle qu'elle a été définie à cette époque dans ses principes et ses outils, a su s'adapter pour y répondre. Notre analyse se fera en indiquant ces évolutions, au fur et à mesure que le système des agences se met en place avec la territorialisation de la gestion de l'eau et l'application du principe nouveau d'une mutualisation des ressources financières entre les usagers du bassin.

Dans la deuxième partie de ce travail, le cadre institutionnel étant explicité, il faudra examiner l'application du principe de solidarité au fur et à mesure de l'élargissement de ses domaines d'application et des acteurs en charge de la gestion de l'eau à partir des années 1990. Aux acteurs déjà actifs, comme les communes et les conseils départementaux, se rajoutent d'autres acteurs, comme certains conseils régionaux, issus des lois de décentralisation de 1982, ou les EPTB. L'objectif est d'étudier les transformations de l'action publique auxquelles nous avons à faire, et présenter en quoi les outils créés permettent le déploiement des trois volets de la solidarité, tels que définis dans la première partie de ce travail. La lutte contre la sécheresse ou la prévention des inondations apportent-elles des résultats à la hauteur des ambitions qui sont affichées ? Au-delà des rapports de force avec le pouvoir central, les conflits et tensions internes entre les différents usagers ne risquent-ils pas de remettre en cause cette solidarité ?

Tout en ayant bien en tête la place aujourd'hui des EPTB et des conseils régionaux dans les orientations à donner à la gestion de l'eau, et donc au principe de solidarité, les agences de l'eau et les comités de bassin restent les acteurs principaux de l'application des définitions données au niveau national. C'est donc à travers leurs actions que nous examinerons la portée du principe de solidarité et sa mise en œuvre, sous forme de bilans à l'aune des trois volets de la solidarité.

Pour des raisons d'accès aux acteurs et aux sources, ce travail va s'appuyer sur le cas du bassin Seine-Normandie. « *La mobilisation des acteurs et la solidarité entre les territoires* » constituait une des cinq cibles[4] données aux actions financées dans le XI^{e} programme de l'agence de l'eau Seine-Normandie de 2019 à 2024 (AESN, 2018). Quant au XII^{e} programme

[4] Avec le bon état des masses d'eau, l'adaptation au changement climatique, la reconquête de la biodiversité, et la santé publique.

de l'agence, il affirme dès son préambule que « *L'action de l'agence de l'eau repose également sur un principe de solidarité entre les territoires de son bassin. Cette solidarité entre les territoires s'exprime notamment entre les territoires urbains et ruraux, amont et aval, terrestres et littoraux* » et le nouveau programme maintient « *La mobilisation des acteurs et la solidarité entre les territoires* » comme une des cibles de ses actions (AESN, 2024). Cela nous amène à centrer cette analyse sur un cas particulier au sein des six agences métropolitaines.

Une fois délimitées et cernées les modalités d'application de la solidarité dans le bassin Seine-Normandie, la dernière partie devra nous permettre en nous appuyant sur l'étude des trois sous-bassins d'observer si, et comment, le principe de solidarité percole dans les gestions locales de l'eau et des milieux aquatiques. Sans prétendre analyser la mise en œuvre des politiques de l'eau dans toutes leurs dimensions, il s'agira pour autant d'apprécier ce que le principe et les outils de la solidarité apportent à ces gestions locales et à leur gouvernance.

Enfin il faudra tenter de conclure.
Nos analyses modifieront-elles le regard que nous devons poser sur le triptyque de la solidarité et les adaptations ou les changements nécessaires à opérer afin de le rendre plus efficient ? Ce principe de solidarité fonctionne-t-il si bien que cela ? Est-ce la conception même de la solidarité qui est alors en cause, ou sa mise en œuvre dans les bassins versants ? Les résultats souvent reconnus comme insuffisants sont-ils dus aux acteurs, aux outils, pour ce qu'ils sont, ou encore pour la façon de les utiliser ?
Le changement climatique et la crise hydrologique avec son impact sur la politique agricole qui se dessinent pour les décennies à venir vont-ils nous obliger à quitter ce modèle de gestion solidaire, participative et décentralisée du bien commun qu'est l'eau pour d'autres types de mesures, peut-être plus autoritaires et plus coercitives ?
À moins que les agences de l'eau et les comités de bassin, au terme d'une carrière bien remplie de soixante-et-une années de bons et loyaux services, avec les hauts et les bas inhérents à toute activité, ne soient mis à la retraite anticipée, l'âge légal étant de 63 ans pour tous ceux et toutes celles qui sont nés.es en 1964.

1. La solidarité : un principe récent et désormais central des politiques de l'eau en France

Le principe de solidarité est aujourd'hui présent dans les politiques de l'eau et sa gestion, en France comme à l'international. La gestion par bassin versant a été promue au niveau international lors du Sommet mondial pour le développement durable en juin 1992 à Rio de Janeiro. Cette notion avait été préparée lors de la Conférence Internationale sur l'Eau et l'Environnement (ICWE) à Dublin en janvier 1992, qui recommandait une gestion intégrée des bassins fluviaux pour protéger les écosystèmes, précisant que l'entité qui s'y prête le mieux est le bassin versant, et indiquant dans son deuxième principe que la gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons (texte de la déclaration, cité dans Le Pautremat, 2020)

Or, si le principe de solidarité fonctionne de nos jours comme une sorte d'évidence, il n'apparaît que récemment en France, avec la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 « *sur le régime des eaux et de protection contre la pollution* ». Appliqué à la gestion de l'eau, ce principe n'a donc qu'une soixantaine d'années[5] et, alors qu'il est désormais central dans les politiques de l'eau, nous verrons que le terme même est quasiment absent du texte de la loi de 1964.

Nous avons indiqué, dans l'introduction, que le concept de la solidarité n'a jusqu'à présent été que très peu analysé dans les politiques de l'eau, ni comme principe, ni dans ses applications. En choisissant dans le titre d'étudier « la » solidarité et non « les solidarités », nous souhaitons centrer cette analyse sur la nature contractuelle du principe, et sur l'originalité dans les politiques de l'eau en France du triptyque spécifique à sa mise en œuvre, hydrologique, financier et territorial.

Cependant, pour ce faire, nous avons dû réunir un corpus documentaire encore inexistant, regroupant la diversité des documents susceptibles d'afficher ou d'aborder le principe et son application, et ce, aux différents échelons de la gestion de l'eau en France. C'est par la

[5] Si l'on excepte la solidarité mise en œuvre dans le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) créé en 1953, mais qui était appliquée à l'échelle nationale, et mise en œuvre par les conseils généraux (départementaux) pour aider les communes rurales à s'équiper en services d'eau potable.

présentation de ce corpus et de la méthode d'exploitation des données fournies que nous entamerons cette première partie.
Une fois présenté l'ensemble du matériau mobilisé dans cette thèse, nous tirerons profit de ce qui a été écrit plus généralement sur le principe de la solidarité, en droit, en philosophie, en sociologie, et récemment en géographie, pour en déceler les qualités applicables aux politiques de l'eau. Une dernière sous-partie nous permettra, à partir d'une revue de littérature scientifique, d'envisager l'originalité du principe français de solidarité, telle que la loi sur l'eau de 1964 le détermine.

Un deuxième temps sera ensuite consacré à l'examen de la notion de solidarité dans les politiques de l'eau, à partir des différents textes de lois et directives qui ont institutionnalisé ce principe. Réorganisant totalement la politique de l'eau, ils viennent bouleverser la tradition jacobine de la France au niveau du pouvoir politique et de la gestion budgétaire. Notre analyse commencera par la présentation du passage d'une solidarité jusque-là pensée à l'échelle nationale à une solidarité territoriale et financière.
Néanmoins, les évolutions législatives qui se sont succédé depuis la loi de 1964 l'ont modifiée, précisée, améliorée, ou parfois mise partiellement en cause. Nous verrons qu'avec l'élargissement des domaines d'application de la solidarité, les obligations de résultats ont aussi augmenté, et avec les implications des politiques de l'eau dans les autres politiques nationales.

La gestion de l'eau en France peut être présentée comme une gestion publique, laissant penser que cette gestion est dirigée par des institutions de niveau national, dont l'État et le Parlement. Certains articles (comme celui de Wikipédia[6] et même celui de l'AESN[7]) font des comités de bassin des simples instances de concertation, indiquant que l'État garde la main sur la négociation et la décision (Thoyer et al., 2004)[8]. Quant à la solidarité territoriale, elle est souvent réduite à une solidarité amont-aval, créée par l'élément physique qu'est le bassin

[6] Source https://fr.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_de_bassin

[7] Source https://www.eau-seine-normandie.fr/le-comite-de-bassin/presentation

[8] « *La comparaison de la composition des CLE et des Comités de bassin montre que la loi sur l'eau de 1992 s'inscrit d'abord dans une logique de décentralisation, par le renforcement du poids des collectivités territoriales, plus que dans une logique de délégation aux usagers. D'ailleurs, il est clair que l'État reste le maître d'œuvre de cette nouvelle forme de gouvernance qu'il a initiée en commandant depuis 1985 une série de rapports sur la modernisation des droits d'eau, la valeur de la ressource en eau, et la rénovation des structures de gestion (Sironneau, 1994). Il l'a institutionnalisée par la loi sur l'eau de 1992. Il la contrôle par le renforcement du pouvoir de la police des eaux (Ségur, 1993) et par la participation importante de ses représentants aux instances de décision*. » (Thoyer et al., 2004, p. 15)

versant. Ces analyses, qui ont toute leur pertinence, nous incitent néanmoins à reprendre ce qu'il en est des outils de la solidarité, dans leurs applications et leurs limites. Dans les derniers chapitres de cette partie, nous proposerons une analyse des instances de bassin en nous centrant sur le cas de Seine-Normandie, pour comprendre le rôle qu'elles jouent effectivement dans les politiques de l'eau en France, et leur mise en œuvre de la solidarité dans leur bassin hydrographique.

1.1. Comprendre le principe de la solidarité dans les politiques de l'eau en France

Très peu de travaux ont été consacrés spécifiquement à notre sujet. Il a donc fallu commencer par construire une base documentaire pour définir ce que l'on peut entendre par principe de solidarité dans les politiques de l'eau en France et son application. La diversité des types de documents récoltés nous a permis de répondre à notre premier objectif d'une définition de la solidarité, déterminer ce qu'elle recouvre comme ce qu'elle ne recouvre pas, ainsi que l'élargissement de ses domaines d'application, les structures et outils associés. Ces documents nous ont aussi fourni une partie des informations pour apprécier l'application de la solidarité à l'échelle du bassin et dans les trois études de terrain, informations que les entretiens auprès d'acteurs régionaux et locaux sont venus compléter.

1.1.1. La méthode d'analyse

Au regard de notre question de recherche - identifier, reconnaître la place de la solidarité dans les politiques de l'eau et sa gestion en France -, les documents pertinents sont essentiellement des textes de loi et leur interprétation, issus d'institutions publiques, aux différents échelons de leur production par l'Union européenne (UE) et en France. Avec ces textes de lois sont établis des documents de planification, sur les bassins hydrographiques (SDAGE, PGRI) et leurs sous-bassins (SAGE, PAPI). À ceux-ci s'ajoutent les rapports des grands corps de l'État, analysant l'application des textes réglementaires, les évaluant et proposant d'éventuelles modifications.

Pour analyser la façon dont les acteurs régionaux et locaux s'emparent du principe de solidarité et l'appliquent dans le bassin Seine-Normandie et les bassins de l'Yerres, du Cotentin Côte Ouest, et la plaine de la Bassée, nous avons eu recours à des documents complémentaires : des entretiens avec des acteurs en charge de sa mise en œuvre élus, personnels de l'AESN, avec des gestionnaires éclairant les actions menées localement ; enfin des documents locaux de planification (SCoT, PLUI) et des documents internes à l'AESN, aux collectivités et syndicats des terrains étudiés.

A. Les documents identifiés et leur utilisation pour comprendre le principe de solidarité et son application

Identifier tous les documents susceptibles de contenir les termes de solidarité, en lien avec les politiques de l'eau, serait une gageure sans que ces documents ne soient aujourd'hui

numérisés et accessibles grâce à un moteur de recherche. Ce travail a été mené avec Perplexity, moteur de recherche lisant les pages Web et les résumant en fournissant ses sources, permettant de vérifier l'information fournie et d'aller plus loin dans la recherche (voir l'encart 1).

Encart 1. Les propositions de Perplexity à la question « Quel est l'usage du terme solidarité ou partage dans la politique de l'eau, dans les lois, décrets, règlements, débats parlementaires, rapport de la Cour des comptes, du Conseil d'État ou du CGEDD

Le terme "solidarité" est fréquemment employé dans la politique française de l'eau pour désigner une gestion collective et redistributive de la ressource, notamment via les agences et comités de bassin créés par la loi de 1964 et renforcés en 1992. "Partage" apparaît plus souvent dans les contextes de gouvernance concertée et d'équilibres entre usagers, comme dans les débats sur la sobriété hydrique et les conflits d'usages. 1 2 3 4 5

Lois et règlements

La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau consacre explicitement la solidarité hydrographique en organisant la gestion par bassins versants, avec des schémas directeurs (SDAGE) et une solidarité financière entre usagers. La loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement instaure un prélèvement de 0,5% sur les factures pour aider les ménages précaires, via une allocation dédiée. Des décrets, comme celui de 2011 sur les nitrates, et la loi Oudin-Santini (2006) intègrent la solidarité internationale en autorisant 1% des budgets eau pour la coopération. 2 3 6 7

Débats parlementaires

Dans les questions à l'Assemblée nationale, "solidarités" désigne les équilibres entre usagers dans les comités de bassin. Au Sénat, les rapports comme "Pour une politique de l'eau ambitieuse" (2023) évoquent une stratégie "partagée" et des contrats réciproques pour la gouvernance. Des débats récents, comme sur la pénurie d'eau (2025), proposent une solidarité territoriale entre communes pour partager l'eau en cas de crise. 4 8 1

Rapports officiels

La Cour des comptes, dans ses rapports annuels (2023) et thématiques sur la gestion quantitative, met l'accent sur une organisation décentralisée favorisant le partage local de la ressource, sans utiliser explicitement "solidarité" mais critiquant les déséquilibres actuels. Le Conseil d'État, dans ses études comme "L'eau et son droit" (2010), promeut une responsabilisation partagée entre État et collectivités. Le CGEDD analyse l'allocation de solidarité pour l'eau (2011), estimant un surcoût de 0,015 €/m³, et des rapports comme celui sur l'agriculture et l'eau (2020) parlent de "vision partagée". 9 10 11 12 13

Ces termes soulignent une évolution vers une eau comme bien commun, avec une solidarité financière et territoriale accrue face au changement climatique. 3 1

La recherche s'est faite par mot clé. Le terme solidarité a été complété par ceux d'équité et de partage, représentant une partie de la solidarité, et pouvant en cela remplacer le mot solidarité pour l'auteur du document. À ceci s'est rajoutée une recherche avec des questions plus longues (la formulation d'un « prompt »), en précisant l'institution (comme la Cour des comptes de l'Union Européenne, ou les agences de l'eau) ou le type de document pouvant fournir l'information (tels que les rapports du Conseil d'État, les « Jaune budgétaires », le SDAGE et son PAGD, les SAGE, les CTEC signés avec l'AESN). L'encart 1 montre le résultat d'une recherche avec Perplexity, les numéros indiqués étant des liens avec la page Web de la source utilisée.

Cependant pour accéder à la plus grande information possible dans les documents juridiques, la recherche a dû être complétée, Perplexité ne renvoyant qu'aux questions parlementaires ou aux débats des commissions spécialisées. Pour analyser la solidarité dans l'ensemble des débats parlementaires précédant l'adoption d'une loi (comme celle de 1964), une recherche spécifique a été faite dans le Journal Officiel de la République Française (JORF). Tous les documents examinés et analysés n'ont pas été forcément utilisés, tous n'apportant pas une information, ou un éclairage, en lien avec le sujet traité.

Finalement ce sont 38 sources réglementaires et 61 rapports qui sont utilisés dans cette thèse (et présentés en complément de la bibliographie scientifique à la fin de ce travail). Les documents pertinents sont d'abord (et essentiellement) des documents provenant d'institutions publiques, aux différents échelons de leur production en France. Le tableau 1 présente l'ensemble des documents mobilisés dans cette thèse, en se fondant sur la hiérarchie des normes en droit français (chaque norme de niveau supérieur prévalant sur celle qui lui est subordonnée) et sur leur échelon administratif d'élaboration (européen, national, régional et local).

La politique de l'eau est une politique partagée entre l'UE et ses États membres. De manière formelle, l'Acte unique européen de 1986 prévoit, pour la première fois depuis le début de la construction européenne, une compétence spécifique de l'UE sur le plan environnemental. Les textes règlementaires européens concernant notre sujet sont avant tout des directives, actes législatifs qui fixent des objectifs aux pays membres, chaque pays étant libre d'élaborer ses propres mesures pour les atteindre, en les transposant dans le droit national[9].

À ces directives et aux arrêts qui s'imposent aux juridictions nationales, s'ajoutent les avis des cours européennes et leurs rapports, documents qui sans imposer d'obligation juridique aux destinataires, toutefois expriment l'opinion de l'institution, et permettent de faire une déclaration que le destinataire ne pourra pas ignorer. L'ensemble de ces documents nous indique comment la juridiction européenne qualifie la solidarité, et définit les règles pour l'instituer. Ils nous informent ensuite sur l'effectivité de son interprétation et de leurs applications.

[9] L'Union européenne a institué un droit qui s'intègre au droit existant de ses États membres, il reste que le droit de l'Union européenne bénéficie d'un principe de primauté sur le droit des États membres (CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/ Enel).

Tableau 1. Les types des documents utilisés et de la démarche d'utilisation (Marcovitch)

Nature du document	Information recherchée	Traitement de l'information
Directives européennes (Nitrate, DCE, inondation …) Arrêts des cours européennes (CJUE)	Énonciation (ou non) du principe de solidarité ; objectifs, domaines et modalités d'application	Recherche par mots clés, par type de document, par institution
Avis Rapports des cours européennes	Évaluation des résultats	Analyse des arguments, des écarts relevés entre les objectifs visés et les résultats produits, des propositions d'amélioration
Lois françaises, leurs décrets d'application, Jaunes budgétaires Circulaires Instructions ministérielles	Énonciation du principe de solidarité ; objectifs, domaines d'application, outils de son exercice, acteurs et territoires concernés	Recherche par mots clés, par type de documents
Débats parlementaires Livres blancs sur l'eau Assises de l'eau Le Varenne agricole de l'eau	Énonciation du principe de solidarité ; objectifs, domaines d'application, outils de son exercice, acteurs et territoires concernés	Analyse des arguments sur le principe, sa mise en œuvre, ses critiques Identification des acteurs concernés et des outils, et des relations entre eux
Rapports parlementaires Rapport du Conseil d'État, de la Cour des comptes, des autres conseils (ex : CGEDD)	Appréciation des modalités d'exercice et évaluation des résultats	Analyse de l'exposition du principe, son application, ses outils, analyse des écarts relevés entre les objectifs visés et les résultats produits, et de leurs évaluations par les auteurs
SDAGE, programme de mesures, programmes pluriannuels d'intervention de l'AESN, documents de la commission des aides	Énonciation du principe de solidarité ; objectifs, domaines d'application, acteurs et territoires concernés, règles de fonctionnement	Recherche par mots-clés, par territoires concernés (solidarité financière), par types d'usagers
PGRI		Parties communes avec le SDAGE
Rapports des chambres régionales des comptes	Évaluation de la mise en œuvre et des résultats	Analyse des écarts entre les objectifs et les résultats, et des évaluations fournies
SAGE, SCoT, PLUI, PAGD, PTGE	Énonciation du principe de solidarité ; objectifs, domaines, acteurs et terrain concernés, règles de fonctionnement	Recherche par mots-clés, Étude des objectifs et des modalités d'application Analyse des résultats produits au regard des objectifs et des moyens engagés
Contrat Territorial Eau et climat, PAPI, ZEC	Énonciation du principe de solidarité, modalité d'exercice (outils, acteurs, territoires, règles de fonctionnement)	Recherche par mots-clés, Étude des objectifs et des modalités d'application Analyse des résultats produits au regard des objectifs et des moyens engagés
Documents internes aux structures (syndicat, collectivité …)	Énonciation du principe de solidarité, présentation de sa mise en œuvre, des objectifs et des moyens engagés	Recherche par mots-clés, Étude des objectifs et des modalités d'application Analyse des résultats produits au regard des objectifs et des moyens engagés
Articles de presse	Contexte de la gestion locale de l'eau, Interview d'acteurs, rapports utilisés dans les articles	Éclairage de la situation Identification des acteurs, des facteurs d'une bonne ou d'une mauvaise gestion

Ce sont ces différents points qui vont ensuite être repris et étudiés dans les textes de lois français (lois, décrets d'application, Jaunes budgétaires[10]) et dans les rapports des grands corps d'État (Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection des finances, CGEDD). Les comptes rendus des débats parlementaires publiés au JORF vont nous permettre de saisir les points saillants, soit de la qualification même de la solidarité et ses règles d'institution (comme lors des débats précédant l'adoption d'une loi), soit de son application (comme dans les questions posées par un membre parlementaire à un ministre).

À différentes époques de tension dans la gestion de l'eau, des réunions ont été organisées au niveau national, et des documents de synthèse produits. Rédigés à la fin des années 1960, des « livres blancs » dans chacun des six bassins ont fait le point sur les pollutions auxquelles les usagers et leurs représentants étaient alors confrontés et les actions engagées. Préalablement à l'élaboration d'une nouvelle loi, des instances de concertation, dites « Assises de l'eau », ont réuni des acteurs de l'eau au niveau national et régional. Les « Assises nationales de l'eau » de 1991 visaient à préparer la loi de 1992 ; celles de 2018-2019 réunissaient des élus locaux, des acteurs de l'eau nationaux et des comités de bassin pour répondre aux tensions sur la ressource en eau, aux difficultés d'alimentation des collectivités en eau potable, et l'obligation de performance de leurs réseaux techniques. Prolongeant les assises de l'eau de 2018-2019, le « Varenne agricole de l'eau » a recentré le débat national sur les besoins de l'agriculture, en réfléchissant l'intégration du secteur agricole dans la politique de l'eau, et son articulation avec les outils existants (SDAGE, ZRE, PTGE). Les documents de synthèse qui en sont issus peuvent nous éclairer, avec les types d'enjeux traités et le concernement des acteurs, sur la place de la solidarité dans les façons de poser les enjeux, les réponses proposées, et leurs critiques.

Quant aux critiques (et aux attaques) auxquelles le système des agences a dû et doit encore répondre, nous reprendrons d'abord les éléments qui relèvent des critiques juridiques, et en quoi ils portent effectivement sur le principe de la solidarité. Les différents débats et les rapports des grands corps d'État nous permettront d'établir les rapports de force entre l'État et les agences de l'eau et leurs comités de bassin, ainsi que les freins à leur fonctionnement.

À l'échelle régionale, ce sont essentiellement trois types de documents qui ont été utilisés : les documents de planification de l'eau (SDAGE et PGRI), les documents internes aux agences, et les rapports des chambres des comptes. Le SDAGE comme document de

[10] Le « jaune budgétaire » est une annexe officielle au projet de loi de finances en France (le nom venant de la couleur de sa couverture) qui présente l'effort financier de l'État dans un domaine d'intervention donné.

planification de l'eau et des milieux élaboré par l'ensemble des instances de bassin est longuement détaillé dans la première partie. Le plan de gestion des risques d'inondation **(**PGRI**)** est un document stratégique clé dans la mise en œuvre de la directive européenne sur les inondations. Élaboré par les services de la préfecture et le comité de bassin, il vise à prévenir et gérer les risques d'inondation en définissant les priorités stratégiques à l'échelle des grands bassins hydrographiques. L'analyse de leur élaboration va nous permettre de comprendre le fonctionnement des instances de bassin et la relative autonomie des comités de bassin et leurs commissions face au préfet et ses services.
Les documents internes de l'AESN et les rapports de chambres des comptes vont, eux, nous éclairer sur les redevances et les aides disponibles, et leurs modes d'allocation entre les territoires et les types d'usagers, ainsi que les rapports des agences avec les acteurs nationaux (ministère, Parlement).

À l'échelle locale, plusieurs types de source sont mobilisés pour saisir l'état de la gestion de l'eau dans le bassin, l'évocation ou non de la solidarité dans la gestion de l'eau, et son application (voir l'exposition de la démarche dans le paragraphe suivant).
L'état de la gestion locale de l'eau et des milieux est posé en croisant les différents documents de la gestion de l'eau, ceux établis dans le bassin de Seine-Normandie par les différents acteurs régionaux (comité de bassin, conseils régionaux, EPTB Seine Grands Lacs), avec ceux dans le bassin versant (SAGE, PPRI et PAPI), et avec les documents d'aménagement (comme les PLUI, ScoT). Une analyse diachronique permet de voir l'amélioration ou non de cet état, et l'analyse qui en est faite par les différents acteurs.
L'analyse de ces documents est complétée par celle des documents internes des structures concernées (collectivités, syndicats), les rapports de chambres régionales des comptes, et des articles de presse.
Une fois la compréhension de la gestion de l'eau établie dans le territoire étudié, il s'agit d'apprécier si le principe de solidarité est évoqué, comment, et dans quels objectifs. Nous espérons ainsi comprendre ce qu'il y a de positif dans la solidarité appliquée à la politique de l'eau avec les outils dont les acteurs disposent, tout comme comprendre son absence, ou une application autre que les trois volets hydrographiques, territoriaux et financiers.

Tableau 2. Principaux documents règlementaires, leurs objectifs et outils, par domaines d'application de la solidarité depuis 1964 (Marcovitch)

Champs de la solidarité	**Dates des principaux actes législatifs, leurs principes et *leurs outils***								
Prévention des pollutions de la ressource en eau	**1964** **Loi sur l'eau** Obligation de moyens Reconnaissance des pollutions industrielle et domestique	**1980** **Directive qualité des eau destinées à la consommation humaine** Reconnaissance des pollutions diffuses dont d'origine agricole	**1991** **Directive Nitrate** Définition des ***zones vulnérables*** Refus de taxer le phosphore et les sacs d'engrais	**1992** **Loi sur l'eau** • ***SDAGE*** • Encadrement de tous les rejets • Notion de zones vulnérables • Instauration des ***AAC*** Négociations des gouvernements avec les professionnels Choix des outils les moins efficaces	**1994** ***PMPOA***	**2000** **DCE** Agriculteurs soumis à la TGAP Obligation de résultats	**2006** **LEMA** • Redevance pour pollution diffuse	**2012** Fin des ***PMPOA***	
Prévention des inondations		**1982** **Loi Cat'Nat** • Solidarité nationale face aux inondations • Obligation communale de ***PER***		**1995** ***Fonds Barnier*** Fonds national de prévention (petite partie de la surtaxe Cat'Nat)		**2002** **2003** ***PAPI*** ***EPTB*** Échelle du bassin	**2007** **Directive Inondation** • Solidarité de l'amont/aval • Instauration des ***PGRI***	**2014** • ***EPAGE*** • ***GeMAPI***	**2022** Labellisation des PAPI par une commission issue du comité de bassin
Prévention des tensions quantitatives sur la ressource en eau		**1984** **Loi pêche** • 1e mention de débit minimal fixé pour tous les ouvrages • Restriction d'arrosage fixée par le préfet de département		**1992** **Loi sur l'eau** • Consécration du débit réservé • Encadrement des prélèvements et obligation de déclaration • Possibilité préfectorale de suspension temporaire d'usage • Création des ***CLE*** et la définition collective du volume disponible	**1994** ***ZRE***		**2006** **LEMA** • Notion de gestion équilibrée • Quota global par bassin en tension • Création des ***OUGC*** • Mais simple déclaration pour les forages	**2010** **Loi de modernisation agricole** Garantie face aux calamités sur souscription privée	**2019** Mise en place des ***PTGE*** (instruction de 2015)

L'identification de l'élargissement des champs d'application du principe et ses outils

Ces sources nous ont aussi permis d'étudier l'élargissement des domaines d'application du principe de solidarité dans les politiques de l'eau en France, et avec cet élargissement, les objectifs visés et les moyens pour les réaliser.

En 1964, alors que la loi prévoyait plusieurs domaines d'intervention (dont le régime des eaux et la prévention des inondations), seule a été appliquée la partie concernant la lutte contre les pollutions d'origines industrielle et domestique. La recherche documentaire nous a permis, en nous appuyant sur l'ensemble des textes règlementaires, d'identifier les nouveaux champs d'application de la solidarité dans les politiques de l'eau (prévention des pollutions d'origine agricole, des inondations, et des tensions quantitatives sur la ressource). Sur cet aspect, le tableau 2 présente une synthèse des principaux textes règlementaires, avec les principes et les outils qui en découlent.

B. Le choix des terrains d'enquêtes

Si le travail de recherche des sources documentaires a été mené dès le démarrage de cette thèse en 2019, en revanche le travail de terrain, avec les visites des sites, la rencontre des différents types d'acteurs, l'accès aux documents internes aux institutions, a débuté seulement en 2022, et ceci du fait des deux épisodes de Covid. Ma rechute de maladie et son traitement ont ensuite interrompu le travail de terrain pendant un bon semestre. Ce report a un peu perturbé la fluidité d'analyse, il m'a aussi permis de revenir vers certains acteurs, pour compléter leurs propos, observer d'éventuelles évolutions, et les discuter avec eux.

Le choix des instances du bassin Seine-Normandie

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, le choix des instances du bassin Seine-Normandie pour étayer notre analyse dans la deuxième partie tient essentiellement à la connaissance que j'ai de leur fonctionnement et de la gestion de l'eau dans ce bassin, du fait des fonctions que j'exerce, et de mon accès privilégié aux autres membres des instances de bassin, au personnel de l'agence, et à ses documents internes. En effet, pour apporter une analyse nouvelle et personnelle, les différents postes et responsabilités que j'ai exercés depuis 1999 m'ont permis d'avoir accès aux documents de gestion de l'agence, en tant qu'administrateur, puis vice-président, membre de la commission des finances et de la commission des aides, également comme acteur des orientations politiques en participant, en tant qu'animateur du groupe de travail, à l'élaboration de l'état des lieux et du SDAGE Seine-Normandie, celui de 2021 puis celui de 2027.

Si les règles nationales s'appliquent aux agences et aux offices de l'eau, elles sont néanmoins adaptées, et elles peuvent différer selon les bassins et leurs caractéristiques géographiques, hydrographiques, économiques ou démographiques.

Avec une population de 18,3 millions d'habitants, dont les 11,8 millions d'habitants de la région d'Île-de-France, le nombre d'habitants et leur niveau de revenu contribue au plus gros budget des agences de l'eau, l'AESN disposant de 682 millions d'euros de recette de redevance en 2023, pour 567 millions de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, 324 millions de celle d'Adour-Garonne, 160 millions de Rhin-Meuse, et 153 millions d'Artois-Picardie (*Notes d'information sur les redevances des agences, éditions 2024*). Pour autant, la majeure partie des communes du bassin (90 %) comptent moins de 2 000 habitants, avec des contrastes de densité importants (de 35 hab./km² à plus de 20 000 hab./km²), permettant d'interroger la solidarité entre les communes rurales et urbaines. L'estuaire de la Seine reçoit avec les rejets domestiques ceux de 40 % de l'industrie nationale, et les pollutions diffuses de 25 % de l'agriculture nationale, ce qui pose le problème des cours d'eau aux débits très limités, comme celui de la Seine, et donc l'extrême fragilité de la ressource et des milieux. En revanche, les surfaces irrigables ne représentent que 5 à 7 % de la surface agricole utile (même si les surfaces irriguées ont triplé depuis 1970).

Ceci explique que les trois études de cas dans la troisième partie de cette thèse ont porté sur des questions spécifiques à ce bassin, les inondations et la qualité des masses d'eau, avant des enjeux de quantité.

Le choix des trois études de cas

Le premier cas (voir sa localisation sur la figure 2) nous fournit un exemple en Île-de-France d'une structure porteuse d'un SAGE à l'échelle d'un bassin versant, le SyAGE, syndicat cinquantenaire, devenu EPAGE de l'Yerres, et tenu pour être un acteur d'une gestion globale intégrée et réussie de la politique de l'eau sur la totalité de son territoire. La solidarité a été construite localement, avec le soutien mais hors de l'action directe des grands acteurs régionaux (MGP, CD, CR), et cette étude de cas permet d'en interroger les ressorts.

Le deuxième cas nous entraîne dans des territoires de la vallée de la Seine à l'amont de l'agglomération parisienne, dans la plaine alluviale de La Bassée, pour étudier le sentiment des acteurs locaux d'une solidarité fonctionnant à sens unique, les territoires ruraux amont ressentant la consommation de leurs ressources (eau, granulat) par les territoires urbains aval (ici Paris et les Parisiens). La rhétorique d'une partie des acteurs locaux est celle d'un « territoire servant » qui voudrait aussi être aussi un « territoire servi », et elle nous a conduits à aller sur

place pour comprendre les mécanismes de cette domination ressentie de l'amont par l'aval, et l'évocation d'une solidarité qui n'aboutit pas.

Le dernier cas porte sur un problème ancien et récurrent de pollutions diverses des eaux littorales sur la côte ouest du Cotentin dans la Manche, questionnant une solidarité de la terre à la mer. Interrogeant les usages et les usagers de l'ensemble des petits bassins versant côtiers au sein du SAGE Côtier Ouest Cotentin, la solidarité nous a amenés à suivre les mobilisations locales, à cheval sur les milieux bocagers et littoraux de la communauté de communes de Coutances mer et bocage, à la recherche d'un continuum « homme-terre-mer ».

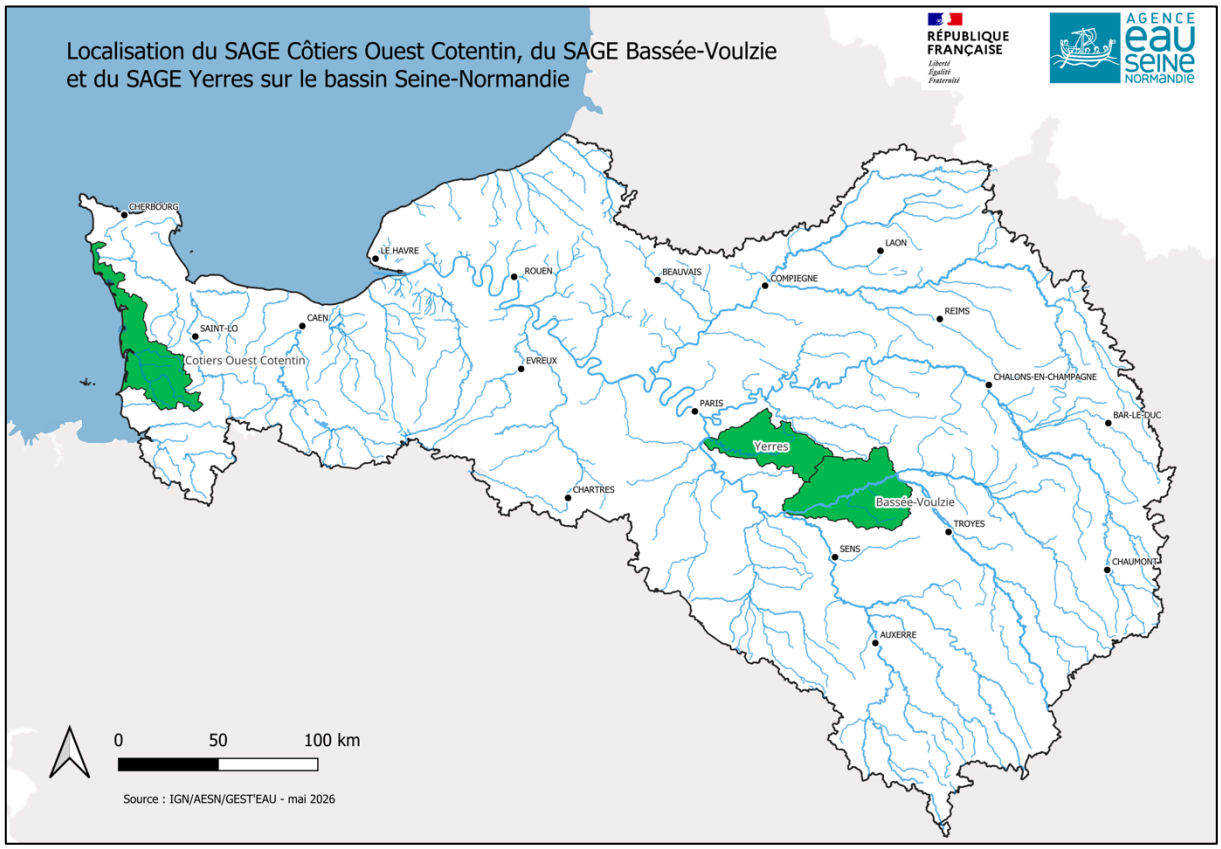


Figure 2. Carte de localisation des trois sous-bassins étudiés (source AESN).

Ces trois terrains ont été choisis d'abord pour leur possibilité d'accès aux acteurs et aux documents, et ensuite parce qu'ils étaient relativement uniques au regard de l'objectif poursuivi, soit d'une solidarité énoncée et appliquée, soit revendiquée mais sans véritable application, soit attendue mais encore inexistante.

Le choix de l'Yerres s'est imposé d'abord parce qu'il était le seul exemple en Seine-Normandie donné par la Cour des comptes d'un exemple de réussite, et parce que je travaillais depuis 2002

avec le président du syndicat de rivière Alain Chambard et son directeur Éric Chalaux, en tant que président de la commission territoriale des rivières d'Île-de-France.
En ce qui concerne La Bassée, j'ai été administrateur de l'IIBRBS (Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine) ancêtre de l'EPTB Seine-Grands Lacs, de 1995 à 1997 lorsque le projet de casiers pilote dans la Bassée a été mis à l'étude. De 2002 à 2014 en tant que vice-président de l'EPTB Seine Grands-Lacs, j'ai connu la difficulté de concevoir une solidarité amont-aval des élus locaux vis-à-vis des Parisiens, face au projet de deux casiers pilotes. À cette situation venait s'inscrire un aspect très particulier du SAGE, les membres de la CLE consacrant spécifiquement une commission à la solidarité, chose suffisamment rare pour aiguiser ma curiosité. Nous verrons que leur conception de la solidarité est également unique.
Enfin, le choix de la Communauté de Communes Mer et Bocages s'est fait presque fortuitement car elle était en 2016 la première collectivité signataire des nouveaux Contrats Territoriaux Eau et Climat avec l'AESN. J'ai pu, alors, observer les difficultés d'un continuum terre-mer, auxquelles se greffe la « spécificité bocagère » du territoire face à la problématique du littoral. Cet exemple permet également de comprendre ce qui lie ou ne lie pas les habitants d'un bassin hydrographique.
Nous avons délibérément choisi de ne pas traiter le cas d'une agglomération urbaine ou métropolitaine dans la mesure où il y est très difficile de saisir les interrelations entre les acteurs, alors que nous voulons précisément étudier le jeu entre eux, leur positionnement en termes de responsabilité ou de vision partagée. Certes nous verrons qu'il existe également des mécanismes de solidarité entre les métropoles de Paris, Rouen et Le Havre et le monde agricole tel que le projet de « la Seine nourricière », mais ces projets sont trop récents pour être analysés en profondeur.

C – Rencontrer des acteurs directs de l'application de la solidarité et des personnes ressources pour éclairer notre compréhension des situations locales

Deux types d'acteurs ont été sollicités lors d'entretiens : d'une part des personnes directement actrices de l'application locale de la solidarité, dans leurs domaines de compétence, et leur périmètre d'action, et d'autre part, des personnes que l'on peut qualifier de « personnes ressource ».

Le terme d'« acteurs directs » renvoie aux membres des instances du bassin Seine-Normandie, et aux élus dans les différentes structures chargées de la gestion de l'eau dans les territoires (collectivités locales, syndicats, CLE). Les entretiens visaient à identifier s'ils

évoquaient d'eux-mêmes la solidarité, et dans ce cas, ce que cela recouvre pour eux. Je souhaitais ensuite obtenir la transcription qu'ils en faisaient dans leur pratique et leurs actions, à titre personnel et au sein de la structure dont ils étaient membres. Cela devait me permettre de saisir comment l'application locale de la solidarité correspondait ou non aux trois volets constitutifs du principe et de sa mise en œuvre.
Le terme d' « acteurs directs » désigne aussi l'ensemble du personnel de l'AESN (depuis la direction générale, jusqu'aux syndicats du personnel), pour recueillir leur analyse de leur activité professionnelle comme exécutif au service du comité de bassin et de la commission des aides, et comme agent de l'État, dans leurs relations avec leurs tutelles ministérielles. Ces entretiens vont nous permettre dans la deuxième partie de la thèse de mieux appréhender les difficultés auxquelles l'agence fait face, comme les baisses de personnel, ou la difficulté de mener de front les programmes, suite aux blocages financiers et aux charges nouvelles, telles que le plan vert. Quant aux chargés de mission territoriaux, ils vont nous éclairer sur la réalité des actions entreprises localement et leur réalisation.

Par « personnes ressource », nous voulons désigner les personnes des structures de terrain concernées par la gestion locale et de l'eau et ses milieux. Qu'il s'agisse des animateurs de CLE, ou du personnel des collectivités locales et des syndicats concernés par la gestion de l'eau dans les territoires (EPTB, EPAGE), leur rencontre nous a permis de mieux comprendre ce que les « acteurs directs » nous livrent comme information, en nous aidant à les resituer dans les dynamiques et les enjeux de gestion de l'eau dans les territoires, et en nous livrant leurs propres analyses des jeux d'acteurs, des moteurs et des freins à une gestion partagée de l'eau et des milieux.

Un grand nombre d'échanges informels ont eu lieu, aussi bien avec les personnes de l'AESN, que les élus et les membres de structures, comme l'EPTB Seine Grands Lacs. Pour ce qui est des entretiens dont les verbatims sont cités dans ce travail, ce sont ceux de trente-quatre interlocuteurs (trices) présentés en annexe, et avec lesquelles les entretiens ont pu durer jusqu'à trois heures. Certains ont été renouvelés afin de préciser des points précis ou vérifier les évolutions de situation locale (E. Chalaux, N. Evain-Bousquet, H. Guille, N. Juillet, D. Lert, P. Ollier).

J'ai contacté ces personnes, soit par téléphone, soit par mail, le fait que je sois un ancien élu et les fonctions que j'exerce au sein de l'AESN m'ayant grandement aidé à ouvrir la porte de certains élus ou de certains services. Tous les entretiens ont été effectués en face à face et je me suis déplacé à chaque fois, que ce soit à Nogent-sur-Seine ou à Coutances. Quelles que

soient les personnes rencontrées, les entretiens ont été conduits de façon semi-directive, à partir d'une grille de questions mêlant questions communes et points particuliers, en fonction du terrain enquêté (voir l'annexe 2). Nous avons respecté l'anonymat de certains interlocuteurs tout en conservant leurs propos ou leurs orientations ; dans d'autres ils ont été cités avec leur accord.

D'une façon générale, les personnes étaient satisfaites, presque flattées, que l'on fasse référence, voire que l'on mette en valeur leur travail et les actions menées dans leurs territoires pour illustrer une thèse. Néanmoins, si les aspects positifs ont été valorisés, certains élus n'ont pas hésité à relever les insuffisances, principalement dans l'investissement d'autres acteurs locaux. Certains ont apporté une vision divergente de la mise en œuvre du volet territorial ou du volet financier de la solidarité, voire les ont mis en cause. Mais aucune approche différente de la solidarité n'a été proposée.

Enfin, dans le corps de la thèse, au-delà des entretiens directs que nous venons d'exposer, d'autres entretiens ont été repris d'articles scientifiques (comme celui de Nicole Mathieu) ou d'articles de presse, dans lesquels certaines personnalités répondent à des questions de journalistes ou s'expriment lors d'événements, ou de réunions politiques ou d'information. Les sources sont à chaque fois référencées.

La démarche pour l'enquête de terrain

L'analyse d'une application du principe de solidarité dans la gestion de l'eau, à l'échelle du bassin Seine-Normandie puis dans les trois terrains d'étude, est fondée sur le croisement entre un diagnostic préalable de la situation et les propos des personnes en charge de la gestion de l'eau dans les territoires, pour déterminer en quoi la solidarité telle qu'elle est appliquée localement correspond bien aux trois volets du principe de solidarité (voir la figure 3). C'est cette démarche qui va structurer la présentation des trois études dans la dernière partie de cette thèse.

Le diagnostic a été établi à l'aide des documents des structures locales de la gestion de l'eau (généraux ou techniques), comparés à ceux d'autres institutions partenaires (comme l'AESN, ou les conseils départementaux ou régionaux), et à l'ensemble des documents permettant l'analyse des modalités locales de gestion (rapports, articles scientifiques, articles de presse). Le diagnostic nous a permis d'évaluer l'état de la gestion de l'eau dans le bassin versant et de confirmer notre compréhension des jeux d'acteurs et de leur place dans le mécanisme des solidarités (aide, contrat).

Lors des entretiens, les acteurs directs nous ont parlé de vision, d'intention, d'une volonté d'action, sans que toutes les actions et les résultats soient forcément au rendez-vous (la parole face aux actes), ce que le diagnostic et nos échanges avec les personnes ressources nous ont permis de vérifier. Pour autant ces entretiens nous ont aussi permis de donner du contenu et de la chair aux actions menées, comme aux difficultés auxquelles les acteurs doivent faire face.

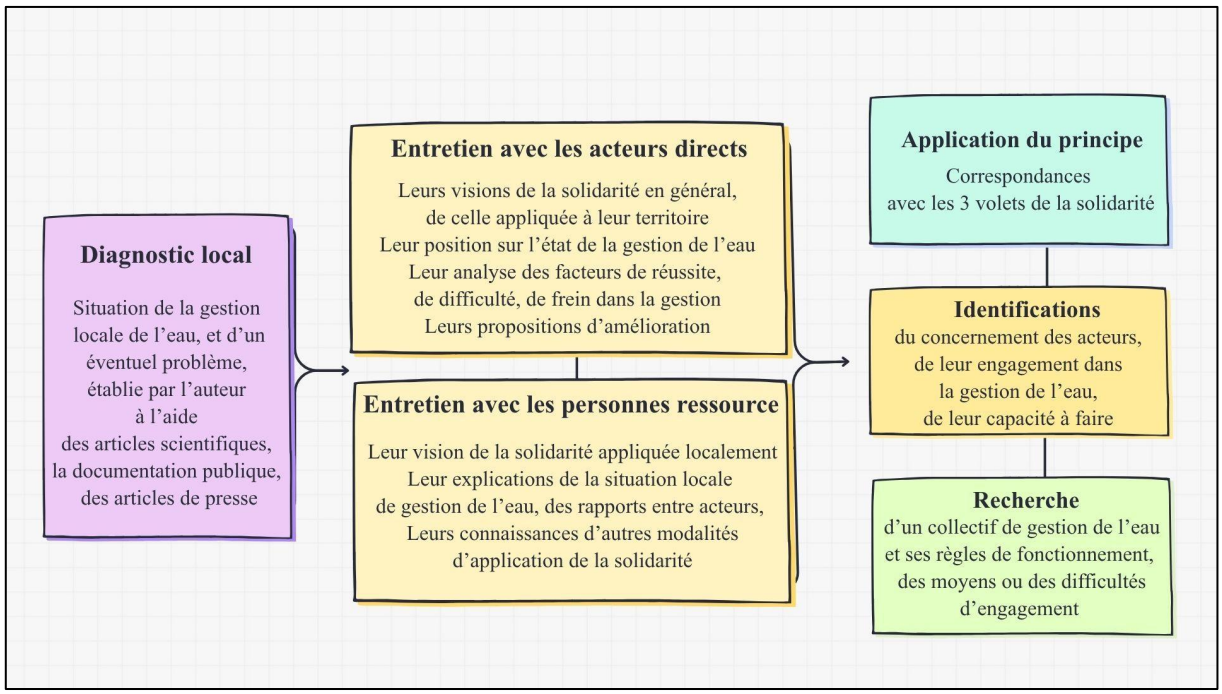


Figure 3. Schéma synthétisant la démarche d'enquête dans les terrains étudiés (Marcovitch).

Une fois posée l'existence ou non d'une solidarité pour gérer l'eau collectivement à l'échelle d'un territoire, sa présence ou son absence peut renvoyer à un manque de concernement de certains acteurs, un désintérêt ou une méconnaissance d'un problème perçu comme extérieur. Elle peut aussi renvoyer à un problème dont les solutions sont techniquement, et organisationnellement, difficiles à mettre en place. Enfin, un collectif peut exister (CLE, collectivité, syndicat), mais sans forcément réussir à assurer les différents volets de la solidarité.

1.1.2 Mobiliser documentation et littérature scientifique pour définir le principe de la solidarité dans les politiques de l'eau en France et son originalité

Il faut comprendre la solidarité entre usagers non pas comme une garantie de droits individuels, mais comme « *une obligation et une responsabilité mutuelle, clé de voûte de la définition originelle de la solidarité* » (Blais, 2008, p. 21). Celles-ci sont sous-tendues par une

réciprocité de droits et de devoirs.

A. Une solidarité d'obligation et de responsabilité mutuelle entre membres d'un collectif

Pour des auteurs français (comme Blais, 2008) et étrangers (Bayerts, 1999 ; Kessen et al., 2016), l'exercice de ce principe engage plusieurs mécanismes. Il faut définir un collectif de référence, un fonctionnement bilatéral de droits et de devoirs entre les membres du collectif, une responsabilité collective qui passe par la délibération et l'accord négocié.

Un collectif rassemblant des représentants des usagers de la ressource d'un bassin versant

Le collectif et son territoire d'exercice est le premier point mis en avant dans la littérature scientifique comme élément clé de la solidarité. « *La solidarité volontaire rencontre le problème de son territoire d'application, car s'il est indissociable d'un idéal de justice, il ne peut pas, à lui seul, en donner les déclinaisons empiriques ou techniques* » (Blais, 2008, p.11) « *First of all, solidarity takes place within a community. One does not show solidarity with everyone else, but only with the other members of the community to which one believes oneself to belong*[11]. » (Bayertz, cité dans Kessen et al., 2016)

Dix ans avant la loi de 1964, la création du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau dans les territoires ruraux en 1954 (voir la figure 4) visait à aider financièrement les communes rurales pour leurs travaux d'alimentation et d'adduction en eau potable. Mais la solidarité était alors nationale et s'appuyait sur une assiette communale. La loi de 1964 dans son article 13 crée un collectif, les comités de bassin « *composés pour parts égales 1° De représentants des différentes catégories d'usagers et personnes compétentes - 2° Des représentants désignés par les collectivités locales - 3° De représentants de l'administration…* »

Le décret d'application (décret n° 66-699 du 14/09/66 relatif aux comités de bassin) fait de ces comités des instances essentiellement de consultation auprès du premier ministre[12] et de

[11] Proposition de traduction : « *Tout d'abord, la solidarité s'exerce au sein d'une communauté. On ne fait pas preuve de solidarité envers tout le monde, mais uniquement envers les autres membres de la communauté à laquelle on estime appartenir.* » (avec DeepL)

[12] Article 5 – « *Le comité de bassin est consulté par le Premier ministre sur le plan général d'aménagement du bassin. Il est également consulté soit par le Premier ministre, soit par un des ministres intéressés, soit par un des préfets membres du comité, sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans sa circonscription (…) plus généralement, sur toutes les questions faisant l'objet de ladite loi.* »

l'agence financière de bassin[13]. Toutefois l'article 14 de la loi dispose que l'assiette et le taux des redevances perçues par les agences financières de bassin sont fixés sur avis conforme des comités de bassin. Pour le CHEDD « *les taux des redevances sont décidés non par le Parlement mais par les comités de bassin composés en partie d'usagers économiques* » (CHEDD, 2023, p. 6).

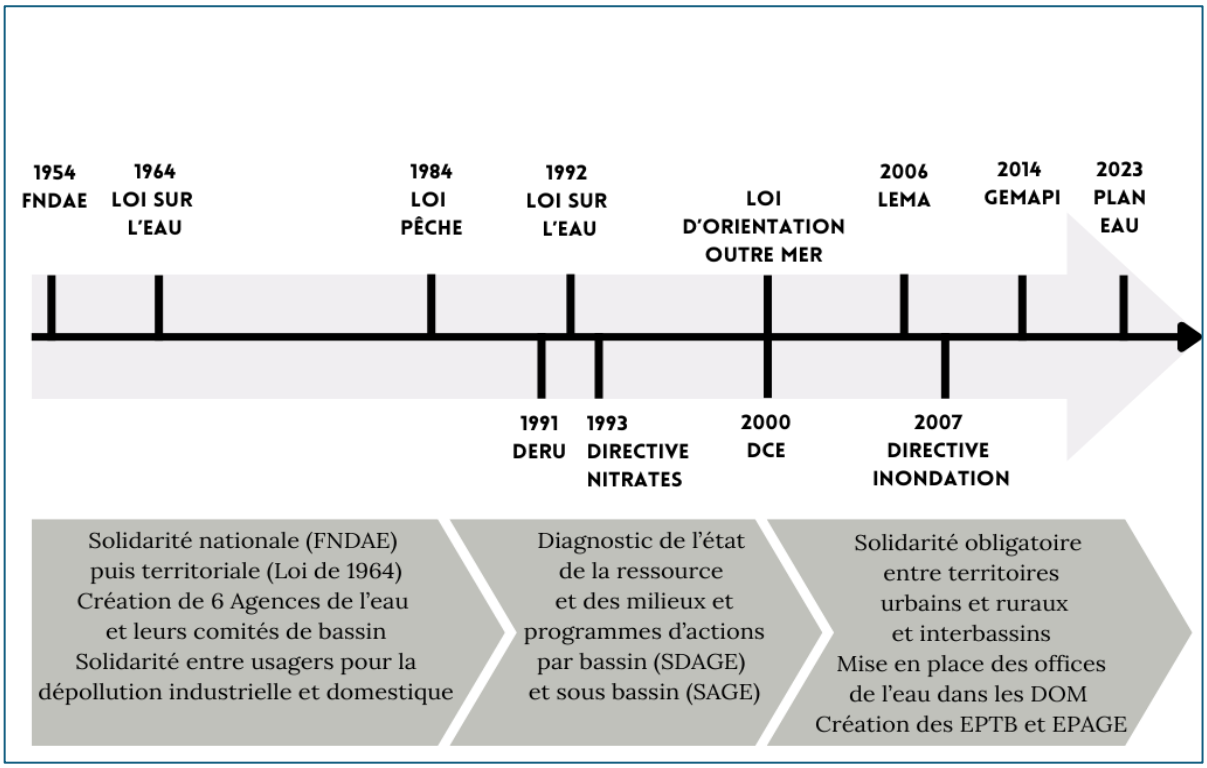


Figure 4. Les principaux textes réglementaires créant et organisant la solidarité dans la gestion de l'eau en France (Carré & Marcovitch, 2023).

La capacité d'un comité de bassin va évoluer progressivement, sous l'effet de la loi sur l'eau de 1992. Celle-ci enrichit la planification dans la gestion de l'eau avec la création des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE) venant remplacer les Schéma d'Aménagement des Eaux, créés en 1978, plus embryonnaires du fait de leur faible portée juridique. Le SDAGE, élaboré par les comités de bassin à l'échelle des grands bassins hydrographiques, a d'abord désigné le document de planification ayant pour objet de mettre en

[13] Article 6 – « L*e comité de bassin est consulté par le président du conseil d'administration de l'agence financière de bassin sur le taux des redevances susceptibles d'être perçues par l'agence. Il est également consulté par lui sur l'assiette des redevances, à l'exception de celles qui sont émises en raison de la détérioration de la qualité de l'eau. Il peut également être consulté sur toutes questions intéressant l'agence.* »

œuvre les grands principes de la loi sur l'eau de 1992. « *Le fait de confier l'élaboration des SDAGE portant une dimension réglementaire aux comités de bassin est aussi un acte de déconcentration très fort qui donne encore une légitimité aux instances de bassin aujourd'hui* » (Marc Hoeltzel, directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse, 2023, p. 49).

On peut alors trouver, comme sur le site de l'agence de l'eau Rhin-Meuse, une définition plus ambitieuse des comités de bassin et leur rôle. « *Le comité de bassin est une instance délibérative qui réunit toutes les parties prenantes de la gestion des ressources en eau de chaque grand bassin versant : collectivités locales, industriels, agriculteurs, État, consommateurs, ONG… C'est à travers les comités de bassin que s'exercent la démocratie de l'eau et l'élaboration participative de la stratégie de mise en œuvre de la politique française de l'eau* » (https://www.eau-rhin-meuse.fr/role-attribution-commissions, consulté le 15 avril 2025).

Sandrine Rui rappelle ainsi que « *La France dispose d'une loi qui, bien avant la mise en avant de la « gouvernance », institue une gestion partagée et décentralisée de l'eau, avec notamment la mise en place des agences et des comités de bassin, véritables "Parlements de l'eau" : sous la présidence d'un élu, ces comités réunissent représentants de l'État, élus locaux, associations environnementalistes, associations d'usagers et de consommateurs, industriels.* » (Rui, 2006, p. 134)

Au sein du comité de bassin sont en effet réunis des représentants des catégories de structures concernées par l'eau dans le bassin versant ad hoc au sein de quatre collèges, dont les membres sont généralement choisis par leurs mandants. Avec l'évolution des catégories d'usagers représentés et leurs proportions dans le comité (évolution sur laquelle nous reviendrons plus tard), les collèges, leur proportion et le mode de désignation de chacun de leurs membres sont précisés dans un texte de loi[14]. La figure 5 représente son application en 2025 pour le comité de bassin de Seine-Normandie, la liste de ses membres étant donnée en annexe 3.

[14] Aujourd'hui le décret n°2020-1062 du 17 août 2020 - art. 5, et l'ordonnance n°2022-583 du 20 avril 2022 – article 1.

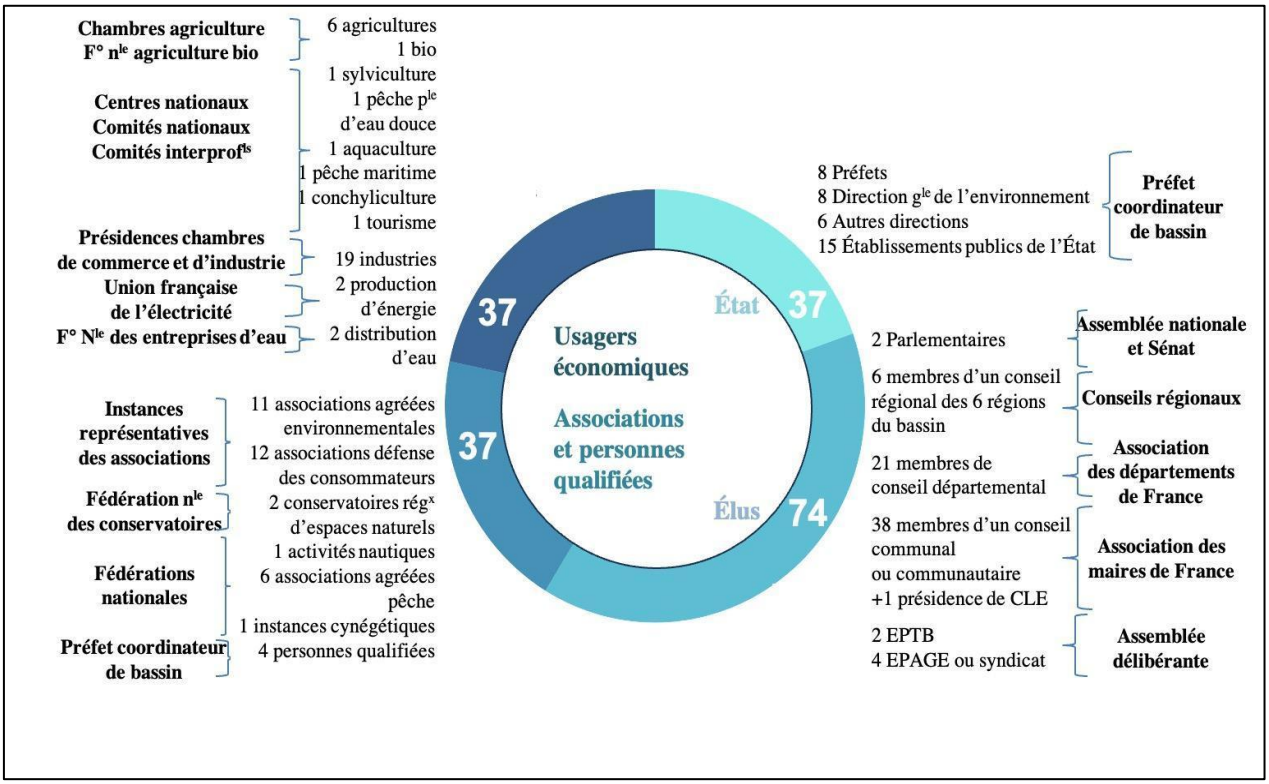


Figure 5. Les quatre collèges du comité de bassin Seine-Normandie en 2025, leur composition, et les instances qui désignent leurs membres en gras sur la figure (Marcovitch & Carré).

Bien que le terme ait été souvent utilisé, il paraît alors difficile d'assimiler le comité de bassin à un parlement, et il nous faut interroger la nature de la représentation politique à laquelle ce mode de désignation peut s'apparenter.

La Constitution prévoit en France trois assemblées. Deux sont décisionnaires, l'Assemblée nationale dont les membres sont élus au suffrage universel, et le Sénat dont les membres sont élus au suffrage universel indirect par des élus locaux et les « grands électeurs ». La troisième (instituée dans l'article 69), le Conseil économique, social et environnemental (CESE), est consultative, et composée de représentants des associations représentatives de la société française, proposés par celles-ci, comme le sont les membres du comité de bassin. Ainsi, il nous semble que c'est à cette assemblée constitutionnelle que peut s'apparenter le comité de bassin et non à un parlement élu.

Pour Bernard Barraqué, spécialiste de la gestion de l'eau, la désignation des membres des comités de bassin relève du néocorporatisme (Barraqué, 2020, p. 180). Par ce terme, on peut comprendre l'importance des groupes d'intérêt privés siégeant dans les comités, ici les usagers économiques, et la défense de leurs intérêts, Bernard Barraqué mettant en balance le poids de ces usagers avec la forte représentation des élus locaux et territoriaux, constituant aujourd'hui

40% du total des membres dont deux parlementaires, imposé dans la loi n°2022-217 du 21 février 2022 et son article 153.

Michèle Ruffat, politiste, indique cependant que le terme de corporatisme recouvre des conceptions diverses du phénomène, et que les acteurs de la vie politique française (comme les syndicalistes) récusent l'idée d'un schéma néo corporatiste (Ruffat, 1987). Toutefois elle note que l'État cherche à améliorer l'efficacité de son action et la maîtrise des effets pervers des réglementations, à être informé des demandes sociales. Pour cela conclut-elle, « *l'intérêt du schéma corporatiste est de mettre en évidence un mode de rapports entre l'État et les groupes d'intérêt fondé sur l'échange et surtout, au-delà de la gestion quotidienne, de montrer l'importance des processus de légitimité réciproque entre les deux parties* » (Ruffat, 1987, p. 102). Elle indique qu'en France la légitimité des corps intermédiaires est liée à leur degré d'adhésion à la notion d'intérêt général, avec comme critère de légitimité l'étendue des intérêts représentés et la perspective dans laquelle les groupes placent leurs actions, comme la nécessité pour une association d'être une association agréée (tel qu'indiqué sur la figure 5).

Yves Sintomer, politologue, reprend différentes formes de la représentation politique, pour poser une forme de représentation où la légitimité des représentants n'est pas fondée sur leur élection par les représentés (une représentation-mandat électorale), mais fonctionne sur un principe de représentation-identité, où une personne ou un groupe de personnes parlent ou décident en s'identifiant à la communauté politique qu'ils prétendent représenter (Sintomer, 2023, p. 4). Yves Sintomer précise que ce mode de représentation peut être conçu pour permettre l'unité d'une communauté politique en s'incarnant dans une personne ou un groupe de personnes.

Pour Jean-Luc Pissaloux et André Wulf, « *Le comité de bassin est généralement composé de personnes véritablement motivées et spécialistes des problèmes de l'eau*. » (Pissaloux & Wulf, 2010, p. 205) Les personnes nommées dans les comités de bassin ne le sont pas pour défendre leurs mandants, mais pour apporter leurs compétences sur l'eau dans leur domaine et informer et échanger avec les autres membres des instances dans lesquelles ils siègent (comité de bassin, conseil d'administration, commissions spécialisées).

Aussi, la Cour des comptes, dans son rapport public annuel de 2015 relatif à la gestion des agences de l'eau entre 2007 et 2012, a formulé des recommandations dont la demande de mise en place « *d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêt pour les membres des instances de gouvernance des agences et pour leur personnel* ». Le 12 février 2015, Ségolène Royale, ministre de l'Environnement, écrit aux directeurs des agences de l'eau pour qu'ils fassent adopter une charte de déontologie par leur conseil d'administration. Ce sera fait en Seine-

Normandie lors du conseil d'administration par la délibération n° CA 18-02 du 18 janvier 2018 qui introduit un article 10 à son règlement intérieur « *Principes déontologiques de participation aux débats et aux votes* ». Chaque membre doit se prononcer sans parti pris et voter pour l'intérêt commun du bassin, et quitter une séance où il pourrait avoir un conflit d'intérêt (document en annexe 4.1, accompagné de la « Déclaration publique d'intérêts »). Parallèlement, il existe également un code de déontologie pour les membres du comité de bassin, reprenant les mêmes principes (voir le texte en annexe 4.2).

B. Une solidarité bilatérale entre usagers de l'eau d'un bassin hydrographique

Dès leur origine les agences ont été conçues comme des établissements publics administratifs de l'État, autonomes pour leur gestion dans un cadre de subsidiarité financière et territoriale (Barraqué & Laigneau, 2017, pp. 116-117). S'ils n'ont pas la capacité d'être maîtres d'ouvrages, la création d'établissements publics de maîtrise d'ouvrage prévue par les articles 16 et 17 de la loi n'ayant jamais été utilisés et aujourd'hui abrogés, les comités de bassin en 1964 ont celle de décider de leur budget, d'une redevance et de son utilisation, dans le cadre d'une politique nationale mais ne sont pas soumis, du moins à leur création, au contrôle des ministères et du parlement. On peut alors parler d'une solidarité de fait et d'action.

Andrea Kessen et al. (2016) analysant les modes de solidarité dans l'eau aux Pays-Bas apportent une distinction entre une solidarité unilatérale (« *In the case of one-sided solidarity, the assistance is given to a community member without expecting anything in return*[15] »), et une solidarité bilatérale (« *In contrast, two-sided solidarity operates in two directions. It is strongly based on mutual interdependence, limited information on individual risks, and the expectation that one's contribution is balanced by an equivalent (future) contribution by someone else*[16] »), reprenant la distinction faite par De Beer and Koster (2009), « *solidarity to promote a common interest, so-called two-sided solidarity*[17] ».

---

[15] Proposition de traduction : « *Dans le cas d'une solidarité unilatérale, l'aide est apportée à un membre de la communauté sans rien attendre en retour* » (avec DeepL).

[16] Proposition de traduction : « *En revanche, la solidarité bilatérale fonctionne dans les deux sens. Elle est fortement basée sur l'interdépendance mutuelle, une information limitée sur les risques individuels et l'attente que la contribution d'un individu soit compensée par une contribution équivalente (future) de quelqu'un d'autre.* » (avec DeepL).

[17] Proposition de traduction : *« la solidarité pour promouvoir un intérêt commun, ce que l'on appelle la solidarité bilatérale* » (avec DeepL).

La loi sur l'eau de 1964 s'inscrit bien dans cette conception bilatérale d'une solidarité, développée entre tous les usagers et entre tous les territoires au sein d'un bassin versant. Elle pose une gestion de l'eau concernant la répartition de la ressource et le traitement des pollutions selon un principe d'une triple solidarité, hydrographique dans le bassin, financière avec la mutualisation des redevances prélevées sur les usagers du bassin, et territoriale à travers le comité de bassin.
Plusieurs bémols doivent cependant être mis, sur lesquels nous reviendrons dans ce travail : le périmètre des usagers impliqués et les catégories d'usagers avec leur représentation au sein du comité de bassin. Les agriculteurs sont absents des comités de bassin jusqu'en 2006 ; il n'y avait pas de redevance pour les pollutions diffuses jusqu'à la LEMA et, selon le principe pollueur-payeur-sociétaire, les agriculteurs en étaient exclus.

Dans leur article de 2016, Andrea Kessen et ses collègues introduisent une seconde distinction entre solidarité obligatoire ou institutionnalisée (« *institutionalized solidarity* ») et solidarité volontaire (« *voluntary commitment* »). Dans le cas d'une solidarité volontaire, les membres du groupe « *consider a moral duty to do so* » (la considèrent comme un devoir moral), là où la solidarité institutionnalisée est « *closely related to the principle of equity, addressing the redistribution of resources in a temporal, geographic and economic dimension, or the combinaison of all three*[18] » (Marjolein at al., 2015). Là où le FNDAE relève clairement d'une solidarité obligatoire, la solidarité introduite par la loi de 1964 peut relever à la fois d'une solidarité obligatoire et volontaire.
Sur le modèle de la Ruhr (Barraqué, 1995), la loi de 1964 décide et organise le principe obligatoire de la solidarité qui est mutualisée sur un territoire nouveau et défini par la fonctionnalité de la rivière. À cet égard, Corinne Larrue rappelle l'innovation que constituent les apports de la loi. « *La Loi de 1964 marque une étape très importante car elle instaure l'unicité de la ressource hydrologique qui conduit à lier gestion des eaux superficielles et des eaux souterraines, à concilier aspect quantitatif et qualitatif et à introduire la notion de solidarité amont/aval (…)* » (Larrue, 2002, p. 71).
La solidarité est ainsi imposée de façon implicite par la loi entre les différents usagers de la ressource d'un bassin. La nouvelle organisation s'applique à la totalité du territoire national avec la création de six agences métropolitaines : cinq sur les grands fleuves (agences Adour -

[18] Traduction proposée : « *La solidarité est étroitement liée au principe d'équité, et aborde la redistribution des ressources dans une dimension temporelle, géographique et économique, ou la combinaison de ces trois dimensions.* » (avec DeepL)

Garonne, Loire - Bretagne, Rhin - Meuse, Rhône - Méditerranée et Corse, et Seine – Normandie), une sixième regroupant des petits fleuves côtiers en Artois - Picardie. Pour l'Outre-mer, c'est la loi sur l'eau de 1992 qui crée les comités de bassin rattachés aux conseils généraux, avant que les offices de l'eau, équivalents des agences métropolitaines mais eux rattachés aux départements, soient créés par la loi du 13 décembre 2000 « *d'orientation pour l'outre-mer* »[19].

La LEMA réaffirme cette solidarité entre bassins. Le renforcement de la police de l'eau exercée par le (fragile) Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) et la solidarité inter bassins sont assurées par la création d'un établissement public de l'État l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) : *« Établissement public de l'État qui a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole... »* (du fait de la disparition du CSP) *« Il garantit une solidarité financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de ceux des départements et collectivités d'outre-mer ainsi que la Nouvelle Calédonie. »*

Elle va de plus imposer une solidarité explicite entre les territoires urbains et ruraux d'un même bassin et entre les bassins. Le Parlement institutionnalise la notion de solidarité entre territoires dans l'article 83-II qui fixe les dépenses des agences pour les années 2007 à 2012 à 14 Md € sur lesquels « *la solidarité avec les communes rurales »* est établie à 1 Md € minimum.

« Les ressources de l'ONEMA comprennent les contributions des agences de l'eau et des subventions versées par des personnes publiques » (article 88), l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement permet une péréquation de cette solidarité urbain-rural entre les six agences de l'eau en disposant que la contribution de chaque agence de l'eau à l'ONEMA est définie en tenant compte « *du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance relative de sa population rurale* ».

Ainsi, pour la première fois dans une loi nationale sur l'eau, le terme même de solidarité est utilisé à deux reprises : entre bassins hydrographiques et entre territoires.

Néanmoins, on ne peut tirer un trait sur le fait que les choix opérés par tous les acteurs du bassin hydrographique témoignent d'une solidarité volontaire. Volontaire parce que la loi, tout en imposant la contractualisation, laisse aux usagers de chaque bassin le choix du contenu du

[19] Depuis l'arrêté du 6 mai 2005, on dénombre 12 bassins, les 7 bassins métropolitains - Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Corse, Seine-Normandie -, et les 5 bassins d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte.

contrat en fonction des problématiques locales, la fixation du budget pour réaliser les objectifs décidés, et les modes de répartition de l'effort financier entre les groupes d'usagers et les territoires.

Cette dimension volontaire repose en partie sur la confiance que les agences et leurs comités ont réussi à réaliser entre les usagers : *« réunir les pollueurs constitue un pas essentiel vers la construction d'une confiance collective »* (Barraqué & Laigneau, 2017, p. 116). La confiance entre les usagers du bassin a été gagnée progressivement par les agences qui ont fait un vrai travail de démarchage dans chaque bassin versant pour convaincre de la nécessité de se doter d'un bilan commun de l'état des rivières. Ce bilan est effectué selon les usages en place et les pressions exercées, et effectué selon la grille de qualité de 1971 (Inventaire National des Pollutions), et le projet de rivière souhaitée, avec les efforts de dépollution attendus des différents utilisateurs (Carré, 2015). À cette époque, ce sont d'abord les industriels et les élus qu'il a fallu convaincre de l'importance de la pollution produite par leurs rejets et de leur responsabilité dans le financement de la dépollution. La pollution agricole est absente des bilans et des débats au sein des comités, une des raisons tenant certainement à l'absence des représentants de l'agriculture au sein de ces mêmes comités.

La dimension volontaire se retrouve aussi à travers la consultation du public et des assemblées sur les questions importantes du bassin, l'état des lieux et sur le programme de travail pour la mise à jour du SDAGE et la prise en compte de leurs observations selon l'article 14 de la directive européenne et la convention d'Aarhus, signée par la France le 25 juin 1998 et ratifiée le 8 juillet 2002.

Une acception de la solidarité qui emprunte à une évolution du sens originel depuis 1802

Marie-Claude Blais (2008) indique que le principe de la solidarité, tel que nous l'étudions dans cette thèse, a été discuté tout au long du XIX^{e} siècle, pour connaître une perte d'intérêt au début du XX^{e} siècle, et n'être repris qu'après la seconde guerre mondiale. Cependant, reprendre les principaux points discutés depuis le XIX^{e} siècle va nous permettre de comprendre son contenu actuel.

En nous nous référant au *Dictionnaire de la langue française* d'Émile Littré, il n'y a que de très rares exemples de l'usage de ce terme avant son introduction, pour la première fois dans un texte officiel le 21 mars 1804 aux articles 1197 et suivants (aujourd'hui article 1311 et suivants) du code civil des Français pour définir, dans son sens étymologique, la relation entre des créanciers (code Napoléon, 1804).

L'article 1202 du code civil de 1804 définit cependant la solidarité comme « *un engagement par lequel les personnes s'obligent les unes pour les autres et chacune pour tous* ». Marie-Claude Blais constate (2007) que la notion de solidarité traverse tout le XIX[e] siècle et exprime la difficulté de penser le lien social entre des individus que la Révolution française a rendus égaux en droit, avec la recherche d'une organisation collective.

Son usage vers le sens que nous posons aujourd'hui va s'élargir au long du XIX[e] siècle, d'une part avec le développement de l'athéisme et de la laïcité, en remplacement progressif des notions d'aumône et de bienfaisance, trop liées à la religion, et d'autre part dans un sens sociétal, avec le développement de la sociologie.

Dans sa recherche pour remplacer « *la Charité du christianisme par la Solidarité humaine* », Pierre Leroux[20], l'un des pères du socialisme, pose la solidarité telle que « *Cette solidarité universelle procède de la participation de chaque individu à une commune humanité rendant solidaire les hommes par-delà les générations et les frontières.* » (cité dans Lagedamon, 2021)

Avec Auguste Comte et l'apparition de la sociologie, l'emploi du terme en tant que lien social va se développer. « *Ainsi il n'y a de travail que social – tout travail véritable est coopération et coopération millénaire, car à cette solidarité il faut ajouter la continuité dans le temps, tout travail s'inscrivant dans une tradition.* » (cité dans Muglioni, 2013). « *L'idée de solidarité est, en un sens, incluse dans celle de continuité. Notre interdépendance dans l'histoire et nos liens dans le temps, ont pour complément notre interdépendance simultanée à travers les agencements de l'ensemble de l'organisation sociale »* (cité dans Cingolani, 1992).

Le sociologue Émile Durkheim, formé au positivisme d'Auguste Comte, étend le concept de solidarité au-delà de l'action personnelle. « (…) *le droit, en plus d'être un indicateur du lien social, est un opérateur de ce même lien. Il est l'instrument de la véritable solidarité, celle qui relie les hommes entre eux par tout un système de droits et de devoirs.* » (Durkheim, 1893)

Toutefois, c'est certainement l'œuvre de Léon Bourgeois de la fin du XIX[e] siècle, *Solidarité,* qui va donner son sens politique au concept dans les années qui suivront avec le « *quasi-contrat social* ». *« L'homme ne devient pas seulement, au cours de sa vie, le débiteur de ses contemporains ; dès le jour même de sa naissance, il est un obligé. L'homme naît débiteur de l'association humaine. Auguste Comte a depuis longtemps mis ce fait en pleine lumière : "Nous naissons chargés d'obligations de toute sorte envers la société".* » (Bourgeois, 1896).

[20] Pierre Leroux, 1845, *De l'Humanité, de son principe et de son avenir ; où se trouve exposée la vraie définition de la religion,* Éditeur Perrotin, Paris.

Marie-Claude Blais dans son article de 2008 synthétise les différents apports de ces auteurs à la conception d'une solidarité dans la gestion de l'eau, la nécessité pour chaque individu de participer à un effort commun, tirant profit des avantages mais aussi supportant les charges, dans une sorte de quasi-contrat, dont les règles sont garanties par la puissance publique. « *Elle (la puissance publique) doit aussi, par l'intermédiaire de ses représentants, déterminer les droits et les devoirs de chacun, en considérant chaque homme comme associé, comme faisant partie d'un groupe dont tous les membres sont inévitablement solidaires.* » (Blais, 2008, p. 15) Cette conception est reprise un demi-siècle plus tard, avec la IV^{e} République (Colas, 1994). La solidarité apparaît dans un texte officiel au paragraphe 12 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.* »

C. Un sens qui peut être perturbé par un imbroglio lexical et le droit à l'eau

Cependant, comme le dit Pierre Musso (2015), il s'agit encore d'une notion insaisissable, qui a été souvent utilisée dans le cadre de la politique générale avec une définition incertaine, le concept lui-même ayant revêtu diverses acceptions.

Les usages politiques de la solidarité : un imbroglio lexical

Ainsi, c'est un sens très différent qui sous-tend son usage dans la constitution de la V^{e} République du 4 octobre 1958. Dans l'article 1er qui définit la communauté créée entre la république et les peuples des territoires d'outre-mer qui acceptent ce texte, il est écrit que celle-ci est « *... fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent. »* On y retrouve l'idée soulignée par Marie-Claude Blais (2008) que « *la solidarité vise la cohésion de la collectivité nationale et la garantie des droits de chacun* ». Elle rappelle qu'une société digne de ce nom « *assure aux individus qui la composent la jouissance effective des droits qui leur ont été préalablement reconnus* ».

Le 10 mai 1981, l'élection de François Mitterrand, « président-écrivain » sensible à l'usage des mots, va apporter un changement important dans la gouvernance nationale. Dans le gouvernement de Pierre Mauroy, le 22 mai 1981 un ministère est créé, intégrant pour la première fois dans son titre le terme de solidarité, ouvrant la porte à une nouvelle dénomination de l'assistance et de l'assurance sans en modifier réellement le contenu. Les quarante-quatre gouvernements qui vont se succéder jusqu'au second de Sébastien Lecornu, de Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale en 1981, à Jean-Pierre Farandou, ministre du Travail et des Solidarités en 2026, ont tous comporté un ministère dont l'intitulé comportait le

terme de solidarité, diversement associé « *aux affaires sociales, à la santé, aux personnes âgées, aux handicapés, aux rapatriés, aux immigrés, au travail »* et même *« à la transition écologique* » pour Nicolas Hulot en 2017. Une exception : pour la première fois un gouvernement, le premier de Sébastien Lecornu, ne comportait pas de ministère portant l'intitulé solidarité.

Marie-Claude Blais attire notre attention sur ce flou conceptuel actuel, pour se demander si la solidarité est encore conçue comme « *un véritable projet politique* ». À cet égard, elle renvoie à deux tendances divergentes, d'une part la montée de revendication de droits individuels, garantis par la puissance publique, et d'autre part une transformation d'un *« devoir social en droits-créances illimités, tout en passant sous silence la communauté politique qui est seule à même de garantir ces droits », et l'existence de* « *communautés réelles à l'intérieur desquelles le principe prend son effectivité* » (Blais, 2008, pp. 21 et 22).

La solidarité versus le droit à l'eau

L'acception de la solidarité suppose un engagement contractuel et bilatéral, ce qui exclut le droit à l'eau de notre cadre général d'analyse, point que nous approfondirons dans cette partie.

La principale différence entre la solidarité et un droit humain se retrouve dans leurs définitions respectives : « *La solidarité est légale ou conventionnelle, elle ne se présume pas* » (article 1310 du code civil actuel, anciennement article 1202), alors que « *Les droits humains sont les droits inaliénables de tous les êtres humains, sans distinction aucune, notamment de race, de sexe, de nationalité, d'origine ethnique, de langue, de religion ou de toute autre situation*. » (PNUD, 2006)

La définition de l'UNICEF est encore plus précise. « *Les droits de l'homme sont universels et inaliénables. Tout être humain, partout dans le monde, peut s'en prévaloir. Nul ne peut les céder volontairement. Nul ne peut non plus priver quelqu'un de ces droits. Les droits de l'homme sont indivisibles. Qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux, ces droits sont inhérents à la dignité de la personne humaine. En conséquence, ils ont tous la même valeur en tant que droits. Il n'y a aucun droit qui ait "moins d'importance" que les autres. Il n'y a pas de hiérarchie entre les droits de l'homme.* » (UNICEF, 2015)

Le droit à l'eau

Le 28 juillet 2010, l'assemblée générale des Nations-Unies reconnaissait que « *... le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance*

de la vie et à l'exercice de tous les droits… » (Nations-Unies, Résolution 64/292. *Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement*, résolution adoptée par l'Assemblée Générale le 28 juillet 2010).

Au niveau européen, c'est en 2004 qu'il était recommandé que chaque État prenne les mesures pour le garantir. «*1. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental de la personne. La mise en œuvre de ce droit est assurée par la loi qui en détermine les conditions d'exercice…* » (Conseil européen du droit de l'environnement, *Résolution sur la reconnaissance du droit à l'eau potable dans les États membres de l'Union européenne*, adoptée le 17 janvier 2004 par le parlement, In : *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2003, pp. 493-494.) Plus récemment (20/09/2022) le Parlement européen travaille sur une proposition de résolution sur « *l'accès à l'eau en tant que droit de l'homme : la dimension extérieure* ».

Au niveau national, le droit à l'eau est reconnu en France par l'article 1er de la LEMA en 2006. « *Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.* » Ce droit est confirmé par l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 qui transcrit en droit national la directive européenne n° 2020/2184 du 16/12/20 *relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine*. L'article 1er de l'ordonnance énonce que « *Toute personne bénéficie d'un accès au moins quotidien à son domicile, dans son lieu de vie ou, à défaut, à proximité de ces derniers, à une quantité d'eau destinée à la consommation humaine suffisante pour répondre à ses besoins en boisson, en préparation et cuisson des aliments, en hygiène corporelle, en hygiène générale ainsi que pour assurer la propreté de son domicile ou de son lieu de vie... Les communes ou leurs établissements publics de coopération, en tenant compte des particularités de la situation locale, prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de toute personne à l'eau destinée à la consommation humaine...* »

Les paragraphes qui précèdent ont pour but d'expliquer l'absence d'examen et d'analyse dans cette thèse de l'accès aux services publics d'eau et d'assainissement, puisqu'il s'agit d'un droit humain et non d'un acte volontaire de solidarité. De plus ce droit relève du financement de budgets sociaux ou des services publics d'eau et d'assainissement, et non de la solidarité de bassin. L'application de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011, dite *relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, instaure une allocation financière

aux usagers sous condition de ressource pour payer les charges liées à la consommation d'eau douce à leur résidence principale (article 2).

Ainsi, dans les présentations générales de la politique de l'eau en France, le principe de solidarité peut y être confondu avec un droit à l'eau (ce qui est une erreur).

La loi Oudin-Santini et une coopération décentralisée à la frontière d'un droit et d'une solidarité

L'examen du concept de solidarité dans la politique de l'eau serait incomplet si nous ne prenions pas en compte la notion de coopération décentralisée légalisée par la loi n° 2005-95 du 9 février 2005[21] *« relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement »* dite loi Oudin-Santini. Compte-tenu du mode de fonctionnement prévu par la loi, il s'agit ici d'une coopération qui engage deux collectivités, française et étrangère, pour aider à la réalisation des études et des travaux à l'étranger et y former des techniciens. La solidarité réside dans l'échange et le droit, dans une prise en charge financière par les collectivités françaises et les agences de l'eau[22].

Un premier résultat en réponse à notre première hypothèse

À la lecture de l'ensemble des documents, il s'avère qu'en dépit de la conception et du fonctionnement très charpentés de la solidarité en matière de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques, le terme lui-même est quasiment absent des textes officiels portant sur la politique de l'eau française, qu'il s'agisse des différentes lois sur l'eau traitant de la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques, à commencer par le texte même de la loi de

[21] Notons que trois ans avant la loi Oudin-Santini, le projet de loi « Portant réforme de la politique de l'eau » (dit loi Voynet), adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 10 janvier 2002, resté au stade de « petite loi », comportait déjà, sur proposition du rapporteur, cette possibilité de financements dans le cadre de la politique de coopération décentralisée ou de l'aide humanitaire, à l'article 30 pour les collectivités territoriales et à l'article 38 pour les agences de l'eau (Marcovitch, 2001).

[22] Déclaration de Mme Nelly Olin, ministre de l'Écologie et du Développement durable, aux directeurs des agences de l'eau sur les grandes orientations du projet de loi sur l'eau, à Toulouse le 3 juillet 2006. « *La loi de février 2005 offre des possibilités aux collectivités locales et aux agences de l'eau pour développer une coopération technique sur ce sujet. Je souhaite que les agences de l'eau jouent un rôle moteur pour susciter auprès des collectivités de telles coopérations. Celles-ci constituent des occasions de faire connaître le savoir-faire français en matière d'eau, et de donner un sens concret à la solidarité entre citoyens du Nord et du Sud. Aussi, je salue les premières actions que vous avez entreprises en application de cette loi en faveur de l'Asie du sud-est, de l'Inde, et de pays africains et européens. Je vous appelle à les conforter et à vous rapprocher autant que possible des 1% de dépenses prévus par la loi.* » (https://www.vie-publique.fr/discours/162555-declaration-de-mme-nelly-olin-ministre-de-lecologie-et-du-developpement)

1964, des différents décrets d'application, des stratégies nationales, plans nationaux, documents de planification, et des rapports de la Cour des comptes depuis 1964 jusqu'à ce jour.
L'analyse de la « Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 « *établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* » ne permet pas de mettre en évidence les termes « solidarité ou solidaires » alors que ceux de pollution, polluant ou pollueur, sont présents 110 fois dans les considérants et le texte lui-même de la directive et les annexes…

Plus récemment, dans les 53 mesures du « plan eau *»* de 2023, la solidarité n'est envisagée que dans les relations des bassins métropolitains avec les bassins ultramarins, volet certes important de la solidarité mais limité. Il en est de même dans la dernière note d'analyse de France Stratégie sur les « *enjeux et usages de l'eau* » (France Stratégie, 2024). Quant au SDAGE 2022-2027 de l'agence de l'eau Seine-Normandie qui possède un glossaire comportant plus de 200 définitions de la page 176 à la page 199/201, d'« *Agriculture de conservation »* à « *Zones d'usages sensibles* », le terme solidarité en est absent, de même que dans le corps du texte. Il faut rechercher le document d'accompagnement 6 « *Consultation du public et des assemblées »* pour trouver l'enjeu 5 intitulé : « *Pour un territoire solidaire : renforcer la gouvernance et les solidarités du bassin* », où toutefois la solidarité ne concerne que les services d'eau potable à travers la SOCLE « Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau ».

Nous nous sommes attachés à analyser les débats parlementaires par l'examen de comptes rendus des séances à l'Assemblée nationale ou au Sénat afin d'en faire une analyse lexicale qui nous a permis, incidemment de battre en brèche l'idée que la loi fut « bâclée » en deux heures par les députés, alors que les débats ont duré plusieurs jours, et ont porté pour certains explicitement sur la solidarité. L'encart 2 détaille les plus importants. Le terme de solidarité est utilisé à deux reprises par Marc Jacquet, le ministre « *des Transports et des Travaux publics* lors de sa présentation de la loi le 16 octobre 1963. De même, lors des débats du 14 novembre 1963, des propositions d'amendement furent faites par un parlementaire pour instaurer la « *responsabilité solidaire* » des dirigeants d'entreprises industrielles, artisanales, commerciales ou agricoles face aux rejets de substances polluantes, termes que nous ne retrouvons pas dans la version définitive de la loi qui fut totalement remaniée au Sénat pour aboutir au concept de la triple solidarité « *de facto »* à défaut d'être « *de jure ».*

Encart 2. L'évocation de la solidarité dans les débats parlementaires de la loi sur l'eau de 1964

Au cours des débats parlementaires, la solidarité a été fréquemment invoquée pour identifier les activités des comités de bassin et le rôle des agences financières, tant de la part du ministre Marc Jacquet que des députés ou sénateurs.

À l'Assemblée nationale

Dans les débats sur les redevances payées par les pollueurs lors de l'exposé de la loi, à propos du coût de l'assainissement Marc Jacquet, ministre des Travaux publics et des Transports, déclare : *« (...) l'action dans ce domaine doit tenir compte du fait de la solidarité de tous les usagers dans le cadre d'un bassin fluvial ... Il faut que la solidarité de fait soit transcrite clairement dans les dispositions législatives, réglementaires et financières ... » (*Session ordinaire 1963/1964 – Compte-rendu intégral 1ère séance du mercredi 16 octobre 1963, p. 5180).

De même dans les débats le député Charles Privat déclare à propos de l'article 9 : *« C'est pourquoi nous demandons, par cet amendement, que soit bien précisée cette notion de solidarité des personnes publiques et privées et que, d'autre part, il soit bien admis que les objectifs qui doivent être atteints pourront se présenter soit ensemble, soit séparément. »* (Session ordinaire 1963/1964 – Compte-rendu intégral 2e séance du jeudi 14 novembre 1963, p. 7241)

Au Sénat

Le rapporteur Maurice Lalloy écrit : *« (...) la lutte contre la pollution, considérée comme un élément de l'organisation économique d'une région implique la solidarité des usagers bien plus qu'une opposition stérile entre ceux-ci. »* (Rapport n° 155 - Deuxième session ordinaire de 1963-1964 - Annexé au procès-verbal de la séance du 28 avril 1964).

Toutefois, le terme lui-même n'apparaît jamais dans les 61 articles de la loi alors qu'elle est pratiquée depuis plus de 10 ans à travers le FNDAE.

Et fort heureusement certains documents, tels que l'*Audit interne des agences de l'eau* effectué par le CGEDD en décembre 2021, permettent de trouver des éléments faisant formellement référence à la solidarité entre territoires urbains et ruraux. De même, le rapport sénatorial de 2023 fait de la solidarité, sous plusieurs aspects, la base de la politique de l'eau (Sénat, 2022-2023).

On peut alors, en réponse à notre étonnement d'une absence de travaux sur ce sujet, se demander si l'une des raisons n'est pas simplement le fait que le terme lui-même est si peu utilisé.

Si la solidarité comme concept central des politiques publiques reste quasi absente des différents textes réglementaires, elle a cependant été mobilisée de façon croissante dans les articles scientifiques, comme le montre le tableau 3. Dans ce tableau, la recherche sur Google scholar a été centrée sur le terme de solidarité associé à celui de comités de bassin puis à celui

d'agences de l'eau. En effet, une recherche associant solidarité et politiques de l'eau en France comprenait alors des articles très larges, traitant aussi bien de l'eau potable et de l'assainissement dans les communes que de l'eau dans des filières économiques (comme l'énergie ou l'agriculture). L'application de la LEMA, qui introduit le principe selon lequel « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* » (article L.210-1 du Code de l'environnement), pourrait en partie expliquer l'augmentation du nombre d'articles à partir de 2006, agences et comités étant seulement évoqués dans certains articles.

Tableau 3. Occurrence des associations « solidarité et comités de bassin » en France et « solidarité et agences de l'eau en France » dans les articles scientifiques dans Google Scholar (septembre 2025)

Période	Solidarité et Comités de bassin en France	Solidarité et Agences de l'eau en France
1966 - 1975	3	0
1976 - 1985	1	0
1986 - 1995	10	15
1996 - 2005	45	104
2006 – 2015	96	276
2016 - 2025	63	222

1.1.3. Ce que l'état de l'art nous dit de la solidarité en France et de son originalité

Insister sur l'originalité de la solidarité française vient, pour beaucoup, de la richesse des échanges que nous avons eus avec les relecteurs de l'article que nous avons écrit en 2023 (Carré & Marcovitch, 2023). Nos relecteurs souhaitaient que nous replacions ce principe dans une perspective internationale, et ils s'étonnaient de notre insistance à vouloir montrer le caractère unique du fonctionnement français, autour de l'existence du triptyque hydrologique, territorial et financier, au fondement de la solidarité.

La loi de 1964 n'a pas créé le concept de gestion par bassin versant, dont on sait qu'il était pratiqué depuis longtemps en France de façon traditionnelle dans des périmètres de sous bassin, plus réduits que les grands bassins versants que nous connaissons aujourd'hui (Ghiotti, 2006). Jean-Pierre Le Bourhis pose, dans un article en 2001, que le cas français n'est pas unique, expliquant que *« malgré des différences de compétences, d'organisation interne ou de taille, trois caractères se détachent, communs à l'ensemble de ces structures : un ressort territorial à*

base hydrologique, le bassin hydraulique ou la rivière ; une institution associant des usagers de l'eau ou leurs représentants ; un lien, financier, infrastructurel ou politique, qui prend appui sur l'interdépendance hydraulique et exprime la solidarité entre les usagers. » Toutefois, il relève que si, « *de ce point de vue, le système français de 1964 ne marque pas un changement radical », « il apporte cependant des infléchissements majeurs et innove quant aux modalités de la traduction institutionnelle du lien hydraulique*. » (Le Bourhis, 2001)

Dans la suite de ce chapitre, nous n'allons pas rentrer dans l'analyse de la mise en œuvre des politiques de l'eau des pays, mais rechercher si les trois composantes sont présentes et, lorsqu'elles existent, si elles sont effectivement activées. Ces cas européens et transatlantiques ont été sélectionnés parmi les plus pertinents de la littérature. L'examen de ces cas permet d'éclairer ce qui fait la spécificité française, la gestion par bassin versant étant soit incomplète, les comités de bassin absents, ou leur autonomie financière inexistante, ou très différente de celle des agences françaises.

A. En Europe

À travers essentiellement deux directives, la DCE et celle dite inondation, l'Union européenne impose aux États membres d'appliquer sous différentes formes une solidarité explicite ou implicite dans leur politique nationale de l'eau.

Pour l'ensemble des pays de l'Union, c'est la DCE qui impose en 2000 une gestion par grand district hydrographique. Pour autant, *« La directive-cadre emprunte à plusieurs modèles. La gestion par bassin existe dans les pays à tradition centralisée (France, Espagne, Angleterre) mais n'a jamais été mise en place dans les pays nordiques à tradition de subsidiarité comme l'Allemagne »* (Bouleau, 2008).

Nous avons vu que le terme de solidarité n'apparaît jamais dans le texte de la DCE. Cependant à de nombreuses reprises les concepts évoqués correspondent aux divers aspects de la solidarité, entre usagers, envers les générations futures, envers les milieux physiques, ou entre les États. Ainsi un des objets de son article 1er est de contribuer « … *à assurer un approvisionnement suffisant en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau… »* L'article 9 pose que « *Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. »*

Quant à l'article 14 de la DCE, il oblige à l'information et à la consultation du public, solidarisant ainsi tous les usagers à l'élaboration des programmes d'action. « 1. *Les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique. Les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs.* 2. *Les États membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives.* »

À l'échelon européen, la directive inondation est la seule directive à employer le terme de solidarité, selon trois volets : financier (dans son considérant §8 avec la création d'un fonds européen dit de solidarité ; d'aide entre les pays et au sein de chaque État (dans son considérant § 15 et dans l'article 7 du chapitre IV en fonction d'une solidarité amont-aval sur un cours d'eau) ; et entre les États, pour la gestion des fleuves transfrontalier (considérant § 4 solidarité internationale pour les masses d'eau transfrontalières).

En Allemagne

Ce sont les syndicats coopératifs de bassin, dans la Ruhr en Allemagne, qui inspirent la création des agences de l'eau françaises (Barraqué, Laigneau, 2017). Au début du XX^{e} siècle, le 14 juillet 1905, une loi « *relative à la création d'un syndicat pour la réglementation du fossé/canal de drainage et l'épuration des eaux dans le bassin de l'Emscher* » va mettre en place l'organisation d'une gestion décentralisée des usages et du traitement de l'eau sur le territoire d'un bassin versant. Toutes les communes concernées par le drainage devenaient obligatoirement membres du syndicat, de même que les mines et les autres industries présentes. Les contributions financières étaient assises sur la pollution émise vers les milieux en prenant en compte les dommages causés à l'Emscher dans un principe « pollueur-payeur » mais prenant en compte également les profits retirés des infrastructures mises en place.

Et si la politique mise en place dans le bassin de la Ruhr a bien servi de modèle pour la création des agences financières de bassin en France, la gestion de l'eau et des autres réseaux en Allemagne aujourd'hui, en dépit de la DCE, reste du ressort des Landers, des districts et des municipalités et non d'organismes de bassin (Barraqué B. 1995). C'est ainsi que l'agence de l'eau Seine Normandie est jumelée avec l'agence de la Bavière et non avec celles du Danube, de l'Ill ou du Main.

L'Allemagne, de plus, vient de se doter d'une stratégie nationale de l'eau qui identifie dix orientations stratégiques qui se déclinent dans 78 mesures dont la mise en place sera progressive (Federal Ministry, 2013). Cette nouvelle politique ne modifie en rien l'absence de gestion par bassin versant en dehors des commissions internationales de bassins, déjà anciennes, « *celle pour la protection de l'Elbe en 1990, celles du Danube, de la Meuse et de l'Escaut en 1994, et enfin celle de l'Oder en 1996. La CIPR existe déjà depuis 1950* » (Schulte-Wülwer-Leidig, 2016).

En Espagne

L'Espagne est le premier pays à avoir utilisé le concept de bassin hydrographique (Cuenca hidrográfica) comme unité de gestion de l'eau avec la création en 1926 de *"confédérations hydrographiques"* dans un but de gestion quantitative de la ressource (Clarimont, 2004), comme la Confédération hydrographique de l'Èbre. Un tel bassin est indivisible et il existe une solidarité de gestion interne avec l'État et les usagers, principalement les irrigants.

À la suite de la loi de décentralisation de 1978, les confédérations ont été transférées aux régions et des représentants d'associations de la société civile siègent dans les conseils qui restent dominés par les agriculteurs. On observe néanmoins que des régions déficitaires en eau avancent l'argument de la solidarité pour dénoncer un égoïsme des régions excédentaires et demander à ce que, à l'instar des ressources financières, les ressources en eau soient réparties équitablement (Fernandez, 2013).

Il existe trois types de bassins hydrographiques (voir la figure 6) :

- Les bassins intracommunautaires sont internes à une région. Ces bassins sont gérés par des organismes appelés administrations hydrauliques qui appartiennent aux communautés autonomes.
- Les bassins intercommunautaires, gérés par des confédérations hydrographiques dépendent directement du ministère de l'Environnement.
- Les bassins internationaux partagés entre l'Espagne et le Portugal, le Duero, le Tajo et le Guadiana. Carine Gendrot rappelle que la frontière entre l'Espagne et le Portugal, définie par les conventions de 1864 et 1926, suit très fréquemment la ligne des cours d'eau est-ouest. Sur les 1000 km de frontière ainsi tracée, 653 km longent un cours d'eau, permettant aux deux pays d'être riverains l'un de l'autre, et non plus dans une relation d'amont et d'aval (Gendrot, 2001, citée dans Bouleau & Lorillou, 2003).

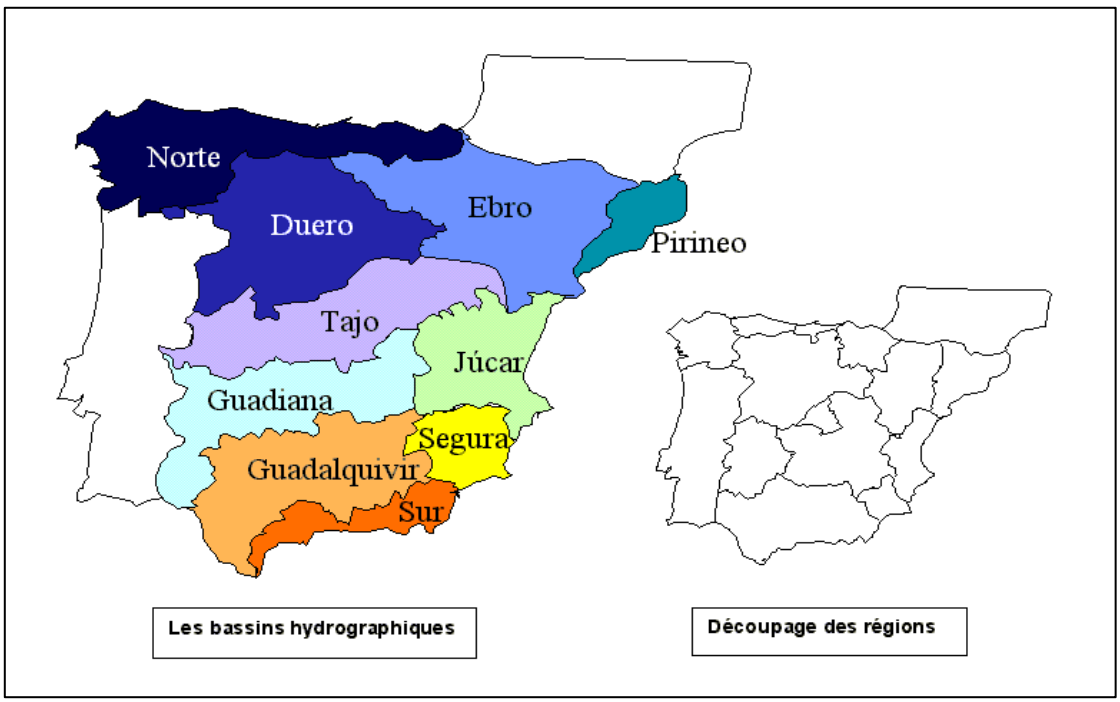


Figure 6. Carte des bassins hydrographiques et des régions espagnoles en 2020 (Riu, 2020).

La situation particulière de l'Espagne qui présente un réel déséquilibre hydrique entre les régions du nord et l'arc méditerranéen ou l'Andalousie, qui sont les régions de production agricole majeure, a amené le gouvernement espagnol à adopter le 5 juillet 2001 la loi 10/2001 qui encadre le Plan Hydrologique National, le PHN, instaurant la planification globale de la gestion de l'eau. L'article 13 de cette loi prévoit la construction de 4 canaux totalisant plus de 1900 km permettant le transfert d'un milliard de m^3 d'eau par an de l'Èbre vers des régions sèches. Il apparaît bien que la notion de bassin versant soit largement usurpée, même si ces transferts relèvent d'une forme de solidarité économique sans laquelle l'agriculture ibérique ne pourrait survivre (Carroué, 2004 ; Font et al., 2010). Ces transferts d'eau et les modes de gestion, par des comités dans lesquels la place des représentants des usagers non économiques est réduite à la portion congrue, sont d'une nature totalement différente de la triple solidarité française.

Aux Pays-Bas

C'est avec les Pays-Bas que la comparaison est la plus fructueuse. La gestion de l'eau aux Pays-Bas est principalement axée sur la lutte contre les inondations (26% des habitants vivant en dessous du niveau de la mer et les inondations concernent 50% de la population[23]).

[23] https://dutchwaterauthorities.com/about/

Au niveau national l'agence publique de lutte contre les inondations, la Rijkswaterstaat, est en charge des grands travaux nécessités par la politique de l'eau et des grandes infrastructures. Les 12 provinces ont la charge de la gestion des eaux souterraines, de la création et de la gestion des agences de l'eau et la surveillance des inondations (Van Eerd et al., 2017).

La seule institution se rapprochant des systèmes des agences sont les 21 Water boards néerlandais, les waterschappen. Établissements publics régionaux, « *Regional water authorities are responsible for water management on a regional and local level. The term 'water management' can be described as that part of public welfare that relates to flood protection, water management (surface water and groundwater in terms of both quantity and quality) and the waterways, and that focuses as such on the habitability and usability of the soil and on the protection and improvement of the living environment*[24]. » (Havekes et al., 2017)

Cependant, comme le montre la carte de la figure 7, l'origine de leur territoire n'est pas exactement celle d'un bassin. « *The boundaries of regional water authority districts are not drawn arbitrarily, but are determined for reasons relating to water management: sub-catchment basins, drainage areas, dyke rings. As a result, they deviate from the provincial and municipal boundaries almost by definition*[25]» (Havekes et al., 2017).

Leur statut, comme leur nombre, fait l'objet de nombreux débats, mais les rapports récents posent les waterschappen comme « *a government body of functional decentralised administration with its own governing body and financing structure, and it is solely concerned with the execution of tasks in the field of water governance. From a hierarchical point of view, the regional water authority has the same status as the municipality*[26]. » (Havekes et al., 2017)

[24] Traduction proposée : « *Les autorités régionales de l'eau sont responsables de la gestion de l'eau au niveau régional et local. Le terme « gestion de l'eau » peut être décrit comme la partie de l'intérêt public qui concerne la protection contre les inondations, la gestion de l'eau (eau de surface et eau souterraine en termes de quantité et de qualité) et les voies navigables, et qui se concentre en tant que telle sur l'habitabilité et l'utilisabilité du sol et sur la protection et l'amélioration du cadre de vie*. » (Traduit avec DeepL.)

[25] Traduction proposée : « *Les limites des districts des autorités régionales de l'eau ne sont pas tracées arbitrairement, mais sont déterminées pour des raisons liées à la gestion de l'eau : sous-bassins versants, zones de drainage, digues. Par conséquent, elles s'écartent des limites provinciales et municipales presque par définition.* » (Traduit avec DeepL.)

[26] Traduction proposée : « *Un organe gouvernemental de l'administration fonctionnelle décentralisée, doté de son propre organe directeur et de sa propre structure de financement, et qui s'occupe exclusivement de l'exécution des tâches dans le domaine de la gouvernance de l'eau. D'un point de vue hiérarchique, l'autorité régionale de l'eau a le même statut qu'une municipalité.* » (traduit avec DeepL.)

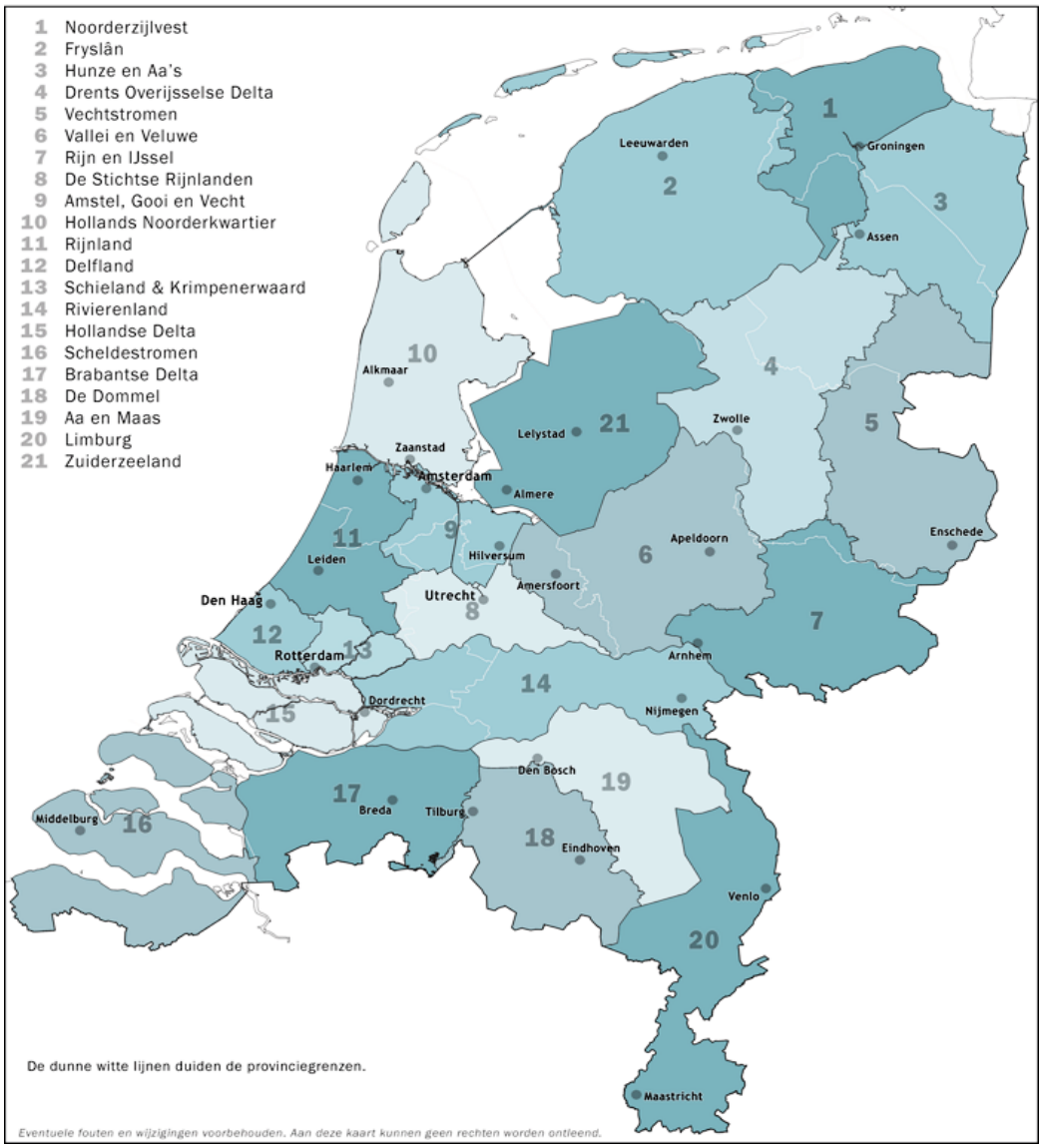


Figure 7. Les 21 waterschappen néerlandais en 2018 (auteur de la carte Janwillem Van Aalst).

La gouvernance des waterschappen est proche de celle des comités de bassin et son conseil d'administration. Le fonctionnement repose sur un conseil rassemblant des représentants des habitants, des activités et des associations, dont est issu le bureau exécutif. « *Generally, the involvement of stakeholders follows the "stake-pay-say" principle, i.e. stakeholders that pay a tax are represented in the governing body of the Regional Water Authorities. Policy implementation is performed by an executive committee that consists of a chairperson and approximately four members representing different stakeholder groups which*

are appointed by the board. Laws, regulations and permits to be implemented are proposed by the board and subsequently prepared and enforced by the executive committee[27]. »
(https://interlace-hub.com/regional-water-authority-tax-netherlands).
Les habitants élisent leurs représentants sur des listes fournies par les différents partis politiques (avec un taux de participation relativement élevé).

Une partie des finances des waterschappen provient des 3 taxes différentes payées par les usagers, taxes relatives aux différentes missions des agences. « *The first tax - the water systems tax - covers the costs of flood protection measures and the provisioning of sufficient and clean surface water. The waste water treatment tax relates to the cost of waste water treatment. Finally, the pollution tax has to be paid by businesses and households for direct discharges to surface waters depending on the amount of pollution. In 2017, the total estimated revenue of the three levies amounted to about €2.7 billion*[28] » (https://interlace-hub.com/regional-water-authority-tax-netherlands). On observe alors au sein des waterschappen les mêmes tensions entre les types d'usagers et la question de l'équité de leur contribution. « *Moreover, tax reforms resulted in households paying a disproportionately large contribution to water management compared to agriculture and industry (Dekker and Havekes 2013). Agriculture and industry therefore benefit from the onesided solidarity from households under the current taxation regime*[29]. » (Kessen et al ., 2016)

Pour Bernard Barraque (2000, p. 117), « *Enfin, si grâce à leurs institutions de gestion quantitative de l'eau, les Waterschappen, les Hollandais ont une expérience millénaire de démocratie participative, il faut admettre que ce sont souvent de grands usagers ou des représentants des usagers ordinaires qui siègent, si bien qu'il en résulte tout de même une*

---

[27] Traduction proposée : « *En général, la participation des parties prenantes suit le principe « enjeu-contribution-participation », c'est-à-dire que les parties prenantes qui paient une taxe sont représentées au sein de l'organe directeur des autorités régionales de l'eau. La mise en œuvre des politiques est assurée par un comité exécutif composé d'un président et d'environ quatre membres représentant les différents groupes de parties prenantes, nommés par le conseil d'administration. Les lois, règlements et autorisations à mettre en œuvre sont proposés par le conseil d'administration, puis préparés et appliqués par le comité exécutif.* » (Traduit avec DeepL)

[28] Traduction proposée : « *La première taxe - la taxe sur les systèmes d'eau - couvre les coûts des mesures de protection contre les inondations et l'approvisionnement en eau de surface propre et en quantité suffisante. La taxe sur le traitement des eaux usées concerne le coût de leur traitement. Enfin, la taxe sur la pollution doit être payée par les entreprises et les ménages pour les rejets directs dans les eaux de surface, en fonction de la quantité de pollution. En 2017, les recettes totales estimées des trois taxes s'élevaient à environ 2,7 milliards d'euros.* » (Traduit avec DeepL)

[29] Traduction proposée : « *En outre, les réformes fiscales ont eu pour effet que les ménages ont payé une contribution disproportionnée à la gestion de l'eau par rapport à l'agriculture et à l'industrie (Dekker et Havekes 2013). L'agriculture et l'industrie bénéficient donc de la solidarité unilatérale des ménages dans le cadre du régime fiscal actuel.* » (Traduit avec DeepL)

passivité du grand public, qui revient à mettre une sérieuse nuance à la tradition communautaire de solidarité affichée au niveau des institutions.»

Avec les délimitations des waterschappen, une autre différence importante vient de ce que les régies publiques sont maîtresses d'ouvrage, dont l'action doit être coordonnées avec les municipalités et les compagnies de services d'eau. L'article 3.8 du Water Act « *obliges water authorities and municipalities – also explicitly – to co-ordinate their tasks and powers in water management with one another, particularly with regard to the relationship between sewerage and the treatment of wastewater (the wastewater chain)*[30] ». (Havekes et al., 2017)
Les waterboards ont mutualisé leurs fonds au sein d'une banque, à laquelle participe l'État néerlandais la NWB Bank (Nederlands Waterschapsbank). La création d'une banque comme une entité légale distincte des waterschappen trouve son origine dans les coûts exorbitants liés aux reconstructions à la suite des inondations de février 1953, et l'impossibilité pour les waterschappen d'y faire face. L'existence de cette banque leur permet d'emprunter sur les marchés, avec la garantie de l'État néerlandais, là où les agences de l'eau françaises ne fonctionnent qu'avec leur propre budget[31]. Avec maintenant soixante ans d'existence, cette banque permet de financer des projets aux Pays-Bas comme à l'international (Havekes et al., 2017).

B. Transatlantique

On retrouve aujourd'hui une gestion par bassin versant dans la plupart des pays du monde (ONU, 2018). Les années 1980 ont vu l'affirmation du modèle d'une gestion intégrée par grands bassins versants (GIRE). Le concept de développement durable, tel qu'il a été défini par le rapport Brundtland de 1987, impose de gérer les ressources en eau comme un patrimoine, en intégrant dans l'ensemble des utilisations de l'eau le concept de solidarité envers les générations futures.

[30] Traduction proposée : « *oblige les autorités responsables de l'eau et les municipalités - également de manière explicite - à coordonner leurs tâches et leurs pouvoirs en matière de gestion de l'eau, notamment en ce qui concerne la relation entre les égouts et le traitement des eaux usées (la chaîne des eaux usées).* » (Traduit avec DeepL.com)

[31] Toutefois au début des années 2000, il a été décidé que les agences devaient emprunter de l'argent à la Caisse de dépôts pour pouvoir prêter à taux zéro aux collectivités, sans augmenter le montant des redevances. Ainsi les agences de l'eau Artois-Picardie et Seine-Normandie avaient contracté un emprunt auprès de la caisse des dépôts et consignations, d'un montant total de 115 M€, en 2012.

Du 26 au 31 janvier 1992 s'est tenue à Dublin en Irlande une conférence sur l'eau et l'environnement, au cours de laquelle les quatre principes de base, dits « principes de Dublin » pour la gestion de l'eau, ont été établis (présentés dans l'encart 3).

Encart 3. Les 4 principes de la déclaration de Dublin, 1992

Principe n° 1 : L'eau douce - ressource fragile et non renouvelable - est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement

Principe n° 2 : La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons

Principe n° 3 : Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau

Principe n° 4 : L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique

Au Québec

Ce modèle de gestion intégrée des ressources en eau, qui a été choisi par le Québec en 2002, est intégré dans la politique nationale de l'eau et fut confirmé par la loi sur l'eau en 2009 et renforcé en 2018 par la stratégie québécoise de l'eau (Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques, 2022).

Au Québec, les 33 organismes de bassins versants créées en 2002 sont d'une autre conception, plus proches des syndicats de rivières français que des agences de l'eau (Baril, 2006 ; Millot, Lepage, 2010). Les actions sont financées par des subventions publiques ou privées sans qu'il n'y ait de redevance imposée aux usagers du bassin versant. « En choisissant dès le départ de ne pas soumettre les usagers à des redevances, le gouvernement québécois s'est trouvé dans l'embarras pour financer cette politique dont il est le principal bailleur de fonds. Il s'est ainsi privé d'un instrument incitatif qui passe pour être la clé de voûte de la gestion intégrée de l'eau » (Lasserre & Brun, 2010).

Au Brésil

Quant au Brésil, ainsi que l'avait fait remarquer le rapporteur de la loi sur l'eau de 1997 organisant la gestion de l'eau par bassins versants, il est certainement le pays dont la politique est la plus proche de la France. Laigneau et al. (2018) indiquent que la loi fédérale sur l'eau de 1997 a généralisé une politique de gestion de l'eau décentralisée et participative, en prévoyant la création de comités et d'agences de bassins. La loi prévoit aussi la mise en place de redevances pour financer les travaux. Cependant, en 2018, les auteurs constatent que si 200 comités de bassin ont été créés, tous ne sont pas encore reliés à une agence de l'eau.

D'autre part, analysant le montant des redevances récolté dans l'état du Paraíba do Sul, ils remarquent qu'à « *l'inverse de l'expérience française, leur montant n'a pas été dimensionné dans le but de financer un programme d'intervention, mais pour n'impacter que faiblement les usagers de l'eau.* » (2018, p. 51) Ils concluent que « *plus que l'hétérogénéité liée au fédéralisme, c'est la logique administrative assez centralisée imposée aux agences de ce pays qui ne leur a pas permis d'atteindre les résultats espérés, comme le constate l'OCDE aujourd'hui* ».

La gestion transfrontalière et une solidarité amont-aval encore dominée par une gestion interétatique

Avec la promotion lors du sommet mondial pour le développement durable en 1992 à Rio de Janeiro, cette gestion s'est imposée en particulier pour la gestion des fleuves et des bassins hydrographiques transfrontaliers (Kauffer et al., 2017).

Gabrielle Bouleau et Pierre Lorillou expliquent que « *les recherches sur les communautés d'êtres vivants dans les rivières et les déterminismes physiques qui les contrôlent ont montré l'importance de la prise en compte globale des rivières dans leur bassin versant pour respecter le continuum fluvial amont-aval (Vannote et al., 1980), latéral et vertical (Amoros et Petts, 1993) et les déterminismes imposés par des échelles de temps et d'espace emboîtées qui structurent la mosaïque dynamique des habitats remaniés par les crues (Naiman et al., 1988). Il est généralement accepté que seule la prise en compte de tout un bassin versant permet d'asseoir une gestion environnementale de l'hydrosystème. De là viennent les recommandations de gestion transfrontalière des fleuves qui traversent plusieurs États*. » (Bouleau & Lorillou, 2003)

Les deux auteurs rappellent que la ressource d'un nombre important de cours d'eau internationaux ayant été accaparée par les pays amont au détriment de pays aval (subissant en outre la pollution amont), cela a favorisé une prise de conscience internationale dans les années 1980 en faveur d'une gestion plus équilibrée de ces fleuves. Ils citent Vlachos (1994) montrant l'évolution de la jurisprudence internationale, accordant moins de poids à la souveraineté des États riverains sur leurs usages de l'eau, pour en accorder davantage à un usage équitable de l'eau vis-à-vis de l'aval.

A. La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin

La gestion transfrontalière peut être très ancienne, comme le montre en Europe l'exemple du Rhin et de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR). La CCNR mérite

sa réputation de « plus ancienne organisation internationale des temps modernes, non seulement parce que sa création remonte au Congrès de Vienne de 1815, et même antérieurement, à la Convention sur l'octroi du Rhin de 1804, mais aussi parce qu'elle a été la première administration internationale », en ce sens qu'elle a, dès sa création, été constituée à la fois d'un organe diplomatique et d'un authentique appareil de gestion de caractère supra étatique (Woehrling, 2008). Cependant ce sont les États riverains qui sont membres (l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse) et qui nomment leurs représentants. Les résolutions de la CCNR sont préparées au sein de nombreux comités spécialisés et groupes d'experts des 5 États membres siégeant plusieurs fois par an, et sont présentées au Plénum pour adoption (https://www.ccr-zkr.org/11030400-fr.htm) .

B. La gestion transfrontalière du Rhin aval

En Europe, Marjolein Van Eerd et ses co-auteurs explorent l'effectivité de la solidarité portée par la directive inondation sur le bassin du Rhin et la coopération entre les acteurs allemands et hollandais. Ils expliquent que *«The FD is intended to harmonize the assessment and management of flood risks in the European Community, in order to reduce the adverse consequences of flooding*[32]*.* » (Van Eerd et al., 2017) Les auteurs renvoient à l'article 7.4 de la directive interdisant à un pays riverain de reporter le risque sur d'autres États riverains. « *In the interests of solidarity, flood risk management plans established in one Member State, shall not include measures which, by their extent and impact, significantly increase flood risks upstream or downstream (Directive, 2007/60/EC, p. 31)*[33]*.* » Pour les auteurs *« Thus, member states cannot take any measure that increases risks in other countries, unless those measures are coordinated. On top of that, member states should seek for a fair sharing of responsibilities and for the application of measures for the common benefit as stressed in the preamble of the FD (Directive, 2007/60/EC, p.28)*[34] ».

[32] Traduction proposée : « *La directive inondation vise à harmoniser l'évaluation et la gestion des risques d'inondation dans la Communauté européenne, afin de réduire les conséquences négatives des inondations*. » (Traduit avec DeepL)

[33] Traduction proposée : « *Dans un souci de solidarité, les plans de gestion des risques d'inondation établis dans un État membre ne comprennent pas de mesures qui, par leur ampleur et leur impact, augmentent sensiblement les risques d'inondation en amont ou en aval (directive 2007/60/CE, p. 31).* » (Traduit avec DeepL)

[34] Traduction proposée : « *Ainsi, les États membres ne peuvent pas prendre de mesures qui augmentent les risques dans d'autres pays, à moins que ces mesures ne soient coordonnées. En outre, les États membres doivent s'efforcer de partager équitablement les responsabilités et d'appliquer les mesures dans l'intérêt commun, comme le souligne le préambule de la directive inondation (directive 2007/60/CE, p. 28).* » (Traduit avec DeepL)

Même si, comme les auteurs l'indiquent *« These considerations of solidarity in the FD do not have the status of hard law »,* pour autant ils considèrent que *« it can be seen as a normative, no-harm principle.* » Ces considérations *« aim to influence member states' policies by defining a desired situation or ideal process*[35]. » Reprenant les principes de la solidarité établis dans cette thèse et appliqués à la gestion du risque inondation à l'aval du Rhin, les auteurs toutefois relèvent que *« If we apply the central elements of solidarity as stated by Keessen et al. (submitted) to the case of Dutch North Rhine–Westphalian border region, the formal inclusion of the solidarity principle in the Floods Directive can best be seen as a step in the continuous development of transboundary flood risk governance, as no striking changes in practice have been identified after its formalization*[36]. » Tous les entretiens qu'ils ont menés auprès des acteurs concernés par cette gestion transfrontalière reconnaissent l'importance d'une collaboration transfrontière. Pour autant, les auteurs remarquent que *« this is not always followed by practical actions for flood risk management, and convincing signs of increasing transboundary orientations are scarce*[37] », pour conclure que *« State sovereignty, (national) interests, and cultural, historical, and political discrepancies between policy arrangements on both sides of the border continue to hinder transboundary flood risk management*[38]. »

C. La gestion des fleuves Congo et Sénégal

Le caractère interétatique de la coopération transfrontalière entre des pays riverains se retrouve sur d'autres bassins versants, comme le fleuve Congo et la Commission internationale du bassin du Congo-Oubangui-Sangha (Pilarski, 2009), et le fleuve Sénégal et l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS).

---

[35] Traduction proposée : « *Les auteurs indiquent que ces considérations de solidarité dans la directive inondation n'ont pas de statut contraignant. Pour autant, ils considèrent qu'elles peuvent être vues comme un principe normatif, de non préjudice. Ces considérations visent à influencer les politiques des États membres en définissant une situation souhaitée ou un processus idéal. »* (Traduit avec DeepL)

[36] Traduction proposée : « *Si nous appliquons les éléments centraux de la solidarité tels que définis par Keessen et al. (soumis) au cas de la région frontalière néerlandaise de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'inclusion formelle du principe de solidarité dans la directive sur les inondations peut être considérée au mieux comme une étape dans le développement continu de la gouvernance des risques d'inondation transfrontaliers, étant donné qu'aucun changement frappant dans la pratique n'a été identifié après sa formalisation.* » (Traduit avec DeepL)

[37] Traduction proposée : « *Elle n'est pas toujours suivie d'actions pratiques pour la gestion des risques d'inondation, et les signes convaincants d'un renforcement des orientations transfrontalières sont rares.* » (Traduit avec DeepL)

[38] Traduction proposée : « *La souveraineté des États, les intérêts (nationaux) et les divergences culturelles, historiques et politiques entre les dispositions politiques prises de part et d'autre de la frontière continuent d'entraver la gestion transfrontalière des risques d'inondation.* » (Traduit avec DeepL)

La gestion collective du fleuve Sénégal est ancienne, remontant à la période coloniale, avec en 1938 la création d'une Mission d'Études et d'Aménagement du fleuve Sénégal (MEAF), puis Mission d'Aménagement du fleuve Sénégal (MAS). Le Comité Inter-États en 1963, qui regroupait la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal, devient en 1968 l'Organisation des États Riverains du fleuve Sénégal (voir la figure 8).



Figure 8. Carte du Bassin versant du fleuve Sénégal et des États membres de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (source Agricola Pl.qxp Escape-MEP 07/12/2019 09.27 p. 154).

La gestion est assurée par un organisme interétatique, l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS). L'OMVS, en tant qu'acteur trans-étatique, a mis en place un cadre de gestion par les usages sectoriels : agriculture/irrigation, hydroélectricité et navigation. L'allocation de l'eau est envisagée selon le principe d'une approbation préalable au niveau des organes exécutifs de l'OMVS.

En effet, l'OMVS est constituée de plusieurs organes exécutifs constitués de membres des États : la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement (CCEG) qui définit la politique de coopération entre les États membre et la politique économique du bassin ; le Conseil des Ministres (CM) organe de conception et de décision qui élabore la politique générale

d'aménagement du bassin pour la mise en valeur des ressources ; et le Haut-Commissariat est l'organe qui exécute les décisions du Conseil des ministres et rend compte de leur exécution. Laurent Bruckmann indique que « *Durant deux années consécutives en 2016 et 2017, l'OMVS a été récompensé en se classant première organisation internationale de bassin pour sa coopération exemplaire par le rapport* » (Bruckmann, 2021). Cependant il souligne qu'il manque une implication réelle d'acteurs de la société civile dans les prises de décision des organes exécutifs, même si diverses instances de consultations des populations permettent de faire remonter des informations et des revendications.

D. La gestion des eaux transfrontalières du rio Lempa en Amérique centrale

Des modes différents d'une coopération interétatique sans participation délibérative des usagers, sont mis en avant en Amérique centrale par Jacques Imbernon et Claire Balaÿ pour décrire l'évolution de la gestion des eaux transfrontalières du rio Lempa dans sa partie haute, la région Trifinio incluant vingt communes du Guatemala, Honduras et El Salvador. Les auteurs expliquent que la gestion des eaux du rio Lempa est un des moteurs de l'intégration régionale à travers le programme « Aguas sin fronteras » coordonné par la Commission Trinationale du Plan Trifinio. « *La commission a décidé de considérer l'eau dans la zone comme un Bien public régional, rappelant ainsi que l'eau dépasse toute souveraineté territoriale et qu'elle doit être gérée par un organisme supranational indépendant en fonction du principe de solidarité. (…) Et en février 2007, a été constituée officiellement "la Communauté trinationale frontalière du rio Lempa" qui associe 12 communes de la région Trifinio appartenant aux trois pays. Cette communauté de communes transfrontalières, unique au monde, devrait permettre de mieux appréhender la question du partage de l'eau et de partager une vision de cette ressource sur l'ensemble de la région*. » (Imbernon & Balaÿ, 2008). Le collectif « *Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa* » (Communauté trinationale des municipalités Río Lempa) réunit aujourd'hui une dizaine de maires des trois pays, actifs sur la défense du fleuve et ses usages (https://trinacionalriolempa.org/mtfrl/).

Il ressort de cette revue de littérature que la solidarité, lorsqu'elle existe, l'est sous des formes plus réduites hors de France, en dépit des spécifications internationales portant sur la gestion intégrée de la ressource en eau, des directives européennes imposant une gestion par districts hydrographiques, voire une certaine part de solidarité internationale dans la gestion des bassins transfrontaliers. Précédant de trente ans les institutions internationales, le Parlement français a donné au principe de solidarité un contenu précis et plus riche que ce qui est

recommandé de nos jours dans les autres pays du monde, en l'appuyant dans la loi de 1964 sur un trépied : hydrologique, par bassin versant, territorial en intégrant dans les instances de décision l'ensemble des acteurs de l'eau du bassin, et financier, grâce à un budget dédié, alimenté par les contributions de l'ensemble des utilisateurs de l'eau et des milieux aquatiques du bassin.

1.2. La solidarité : un principe façonné par des législations et des acceptions successives

On peut considérer que la loi sur l'eau de 1964 est précurseur par au moins trois de ses dimensions : décentralisatrice, faisant des comités de bassin des organes de consultation puis de décision, déconcentrée, puisque les agences de l'eau sont des établissements publics autonomes en région, et de démocratie participative, puisque ce sont des représentants des usagers de l'eau du bassin qui décident des actions à engager et du montant de la redevance à lever pour les appliquer.

Cependant, ce sont différentes législations et directives qui vont préciser et faire évoluer, de 1964 jusqu'à aujourd'hui, ce que recouvre le principe de solidarité et son application. Ces évolutions renvoient aux transformations de la place de l'eau et des milieux aquatiques dans la vie économique et sociale du pays. L'échelonnement dans le temps des contenus de la solidarité et de leurs applications peut aussi être vu comme un des effets de l'intégration dans la vie publique des nouveautés réglementaires, avec la création d'institutions nouvelles sans équipes de fonctionnement à leur démarrage. Jean-François Donzier, directeur de l'OIEau en 2015, indique ainsi que l'application de la loi de 1964 a nécessité plusieurs années et les « agences financières de bassin » ont mis du temps à trouver leur nouvelle place. L'appellation « agence de l'eau », elle-même, n'est apparue que 28 ans plus tard (Donzier, 2015).

L'objectif de cette partie est alors d'identifier les différentes étapes de la conception de la solidarité, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui dans la gestion de l'eau.

1.2.1. Passer d'une gestion publique de l'eau, nationale et départementale, à une gestion décentralisée et territorialisée

La première spécificité de la solidarité repose sur la reconnaissance institutionnelle du bassin versant[39] comme unité de gestion de la ressource et des milieux par la loi de 1964, aux limites non plus administratives mais géographiques, dans une logique fonctionnelle garantissant les usages humains de l'eau.

La notion d'usage de l'eau vient progressivement s'imposer sur des droits des propriétaires du sol (et donc de la ressource en eau) dans les réflexions et les actions des agences de l'eau et de

[39] Le bassin versant peut-être défini comme *« l'étendue drainée par un cours d'eau et ses affluents. L'ensemble des eaux qui tombent dans cette aire convergent vers un même point de sortie appelé exutoire (…). La ligne de partage des eaux ou ligne de crête sépare les eaux qui vont d'un côté de la ligne dans un bassin, et de l'autre vers le bassin voisin »* (Lasserre & Brun, 2018, p. 37).

leurs comités de bassin. On peut suivre l'analyse de Bernard Barraqué, pour qui « *face à une propriété privée si bien défendue qu'elle bloque la planification, le système des redevances et des aides réintroduit des compensations réciproques entre des acteurs qui sont redéfinis en termes d'usage de l'eau et non d'appropriation. Aujourd'hui, la réaffirmation de l'importance de la participation des usagers correspond à une recherche d'efficacité qui passe en partie par la remise en cause de la souveraineté de la propriété privée, et même de la propriété de l'État*. » (Barraqué, 2000, p.73). La loi du 30 juillet 2003 va permettre de transférer à titre gratuit aux collectivités la propriété du domaine public fluvial et des ports fluviaux avec une priorité aux régions (Décret n° 2005-992 du 16 aout 2025), de même que le transfert des digues domaniales aux collectivités par le décret n° 2023-1074 du 21 novembre 2023.

Une gestion fonctionnaliste par bassin versant

Pour Jean-Louis Nicolazzo, juriste, le véritable principe novateur de la loi de 1964 est la reconnaissance d'un nouveau découpage qui identifie six grands bassins sur le territoire métropolitain, chacun d'entre eux abritant une agence et un comité de bassin (Nicolazzo, 1997). Stéphane Duroy, professeur de droit public, explique que la loi de 1964, complétée par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, « *a fait apparaître dans notre droit positif des territoires qui étaient jusque-là inconnus des juristes, mais bien connus des géographes et plus spécialement des hydrographes, raison pour laquelle je les appellerai territoires hydrographiques. Ces territoires hydrographiques sont destinés à assurer la gestion et la planification de la ressource en eau (pour reprendre les termes du code de l'environnement).* » (Duroy, 2015, p. 156)
Jean-François Donzier rappelle que la transcendance des limites administratives touche aussi les pays voisins et les bassins transfrontaliers. « *Dès les années soixante, nous travaillions avec les Suisses, dans le cadre de la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman, afin de lutter contre la pollution, et ensuite progressivement dans les Commissions du Rhin, de la Meuse, de la Sarre, de la Moselle ou de l'Escaut…* » (Donzier, 2015, p. 9).
Le rôle principal des agences est alors de financer des études et des projets, pour lesquels elles disposent de ressources financières. Cet aspect fondamental des agences et leurs comités sera détaillé dans le chapitre suivant.

Le découpage en grand bassin n'évoluera pas vraiment après la loi de 1964[40], à l'exception de la création des offices de l'eau dans les territoires d'Outre-mer avec la loi sur l'eau de 1992 et la création du bassin hydrographique de Corse. En 2002, le bassin

[40] Le périmètre des différents bassins, lui, a pu légèrement changer selon les regroupements intercommunaux.

hydrographique de Corse est détaché du bassin Rhône-Méditerranée par la loi n°2002-92 relative à la Corse (dite loi Corse). Celle-ci crée également le comité de bassin de Corse présidé par le président du conseil exécutif de Corse, tout en conservant une seule agence Rhône Méditerranée et Corse, permettant de maintenir une solidarité entre le continent et la Corse. L'ensemble de ces transformations porte à 12 les bassins hydrographiques et leurs instances de gestion, agences, offices de l'eau et leurs comités (voir la figure 9).

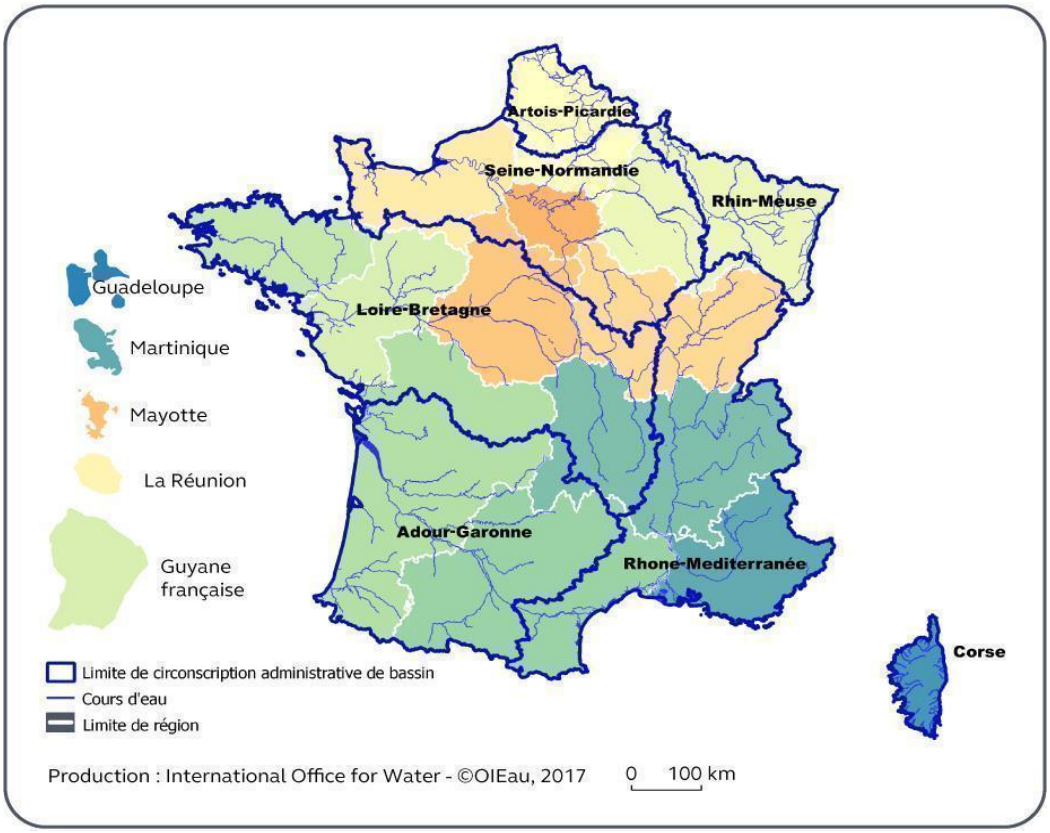


Figure 9. Les 12 bassins hydrographiques de la gestion de l'eau en 2017 (Source : site OIEau, 2017).

Pour Stéphane Ghiotti, géographe, « *Les rapports tissés entre décentralisation et bassin versant sont étroits, riches d'indications et se structurent vraiment à partir du XIX*^{e} *siècle.* » (Ghiotti, 2006, p. 2) Tout en rappelant que le concept de bassin versant sert de cadre à une gestion territoriale de l'eau, il indique que le bassin versant n'a pas été le seul territoire de l'eau à être proposé dans des logiques décentralisatrices à côté d'un bassin hydrographique, comme les associations syndicales hydrauliques, ou même les départements. Il faut attendre la période de l'entre-deux-guerres, puis les années 1950 avec des politiques d'aménagement régional impulsées fortement par l'État, pour voir « *Les premières formes d'une organisation par bassin*

versant (…) placées dans une perspective de développement et d'aménagement du territoire national assis sur des bases régionales. » (Ghiotti, 2006, p. 11)

Toutefois la loi de 1964 ne définit pas le territoire que constitue le bassin hydrographique. Stéphane Duroy rappelle qu'ils ne seront délimités que par un arrêté du 16 mai 2005 (portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des SDAGE), lui-même complété par un arrêté relatif aux circonscriptions des comités de bassin en date du 22 octobre 2007 (Duroy, 2015, p. 158). La Cour des comptes pose dans son rapport annuel de 2023 que « *Cette organisation en bassins hydrographiques est cohérente avec la réalité physique et géographique de la ressource en eau. Cependant, hors des territoires insulaires, elle ne correspond à aucun des découpages administratifs du pays. Cette situation complique la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, l'identification de leurs responsabilités respectives et la coordination de leur action.* » (Cour des comptes, 2023, p. 475)

Enfin, il faut observer que certains articles de la loi de 1964 n'ont jamais été mis en œuvre, comme l'article 16 qui prévoyait que « *Peuvent être créés, par décret en Conseil d'État, après consultation des personnes publiques et privées intéressées, des établissements publics administratifs, placés sous la tutelle de l'État, ayant pour objet, dans un bassin ou fraction de bassin, un cours d'eau ou section de cours d'eau, ou dans une zone déterminée, la lutte contre la pollution des eaux, l'approvisionnement en eau, la défense contre les inondations, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau, des lacs et des étangs non domaniaux et des canaux et fossés d'irrigation et d'assainissement.* ». Ce quatrième pied de la loi l'aurait certainement stabilisée, en dépit de la tutelle de l'État. Il faudra attendre l'article 44 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* pour que soient officialisés une équivalence que sont les EPTB, établissements créés par les collectivités locales pour gérer les milieux aquatiques par bassin ou sous bassin.

1.2.2. Le développement des principes et des outils d'une solidarité territorialisée

L'émergence du bassin versant comme unité de gestion a été abordée par de nombreux chercheurs (voir par exemple Chéry & Rivière-Honegger, 2020, et Ghiotti, 2006), que cela soit pour questionner sa base naturaliste, ou encore les modalités de gouvernance et d'articulation avec les autres territoires impliqués dans la gestion de l'eau. Cependant, avant de reprendre ces différents points plus loin dans ce travail, il faut déjà préciser ce que l'on pouvait attendre d'une solidarité définie et appliquée au sein des nouvelles instances de gestion et de leur périmètre.

Si aujourd'hui la gestion territorialisée et la territorialisation des dispositifs sont devenues des référentiels d'action incontournables (Reghezza-Zitt, 2015), néanmoins ce que recouvre la subsidiarité entre les territoires au sein des bassins hydrographiques a profondément évolué. Jusqu'au début des années 1990, la solidarité territoriale s'exerce au sein des comités de bassin en vue de préserver les usages de l'eau autour de la préservation de la qualité par la lutte contre les pollutions, et par le FNDAE. Le principe de solidarité est assis sur une mutualisation des ressources financières fournies par les usagers du bassin, et qui leur sont redistribuées pour lutter contre les pollutions, afin d'améliorer la qualité de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Au volet redevances des agences correspond un volet aides, avec les concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables auprès des collectivités et des particuliers. Les pollutions visées sont essentiellement industrielles et domestiques, même si l'article 22 de la loi de 1964 évoque brièvement les pollutions d'origine agricole[41], et que ce sujet a bien été débattu au parlement (voir l'encart 4).

Encart 4. Les pollutions d'origine agricole dans les débats parlementaires de la loi de 1964

En ce qui concerne les pollutions d'origine agricole, il faut corriger l'idée qu'elles n'auraient pas été étudiées dans les débats parlementaires.

En réalité le sujet a bien été évoqué à l'Assemblée nationale par le député Marcel Massot pour défendre et dédouaner le monde agricole et l'écarter de la loi. « *De plus, les paysans ne sont pas des pollueurs de rivières. En effet, il est reconnu que les déversements d'eau par les exploitations agricoles sont souvent justiciables d'une épuration biologique par des réactions physico-chimiques naturelles. Ils devraient, me semble-t-il, être écartés du champ d'application de la loi. »* (p. 5196)
https://archives.assemblee-nationale.fr/2/cri/1963-1964-ordinaire1/010.pdf

À l'inverse, le sénateur Lalloy écrivait dans son rapport : *« ... Ce que l'on pourrait davantage redouter serait la dilution ou la dissolution dans l'eau des rivières des multiples produits chimiques, dont certains d'une haute toxicité, utilisés en agriculture »* (p. 36). Et il revient sur ce sujet lors des débats : *« Enfin, toujours sur le plan des pollutions particulières, je voudrai vous dire quelques mots des dangers que présentent les pesticides agricoles. (...) C'est la raison pour laquelle j'insiste beaucoup pour que vous ayez la gentillesse, monsieur le ministre, de faire-part à M. le ministre de l'Agriculture des préoccupations particulières de la commission spéciale du Sénat à cet égard.* » (p. 288), https://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1964/05/s19640519_0283_0330.pdf.

[41] Article 22 de la loi de 1964 - « *Lorsque les déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières constituant l'infraction proviennent d'un établissement industriel, commercial, artisanal ou agricole, les chefs, directeurs ou gérants de ces établissements peuvent être déclarés solidairement responsables du paiement des amendes et frais de justice dus par les auteurs de ces infractions*. »

Nous sommes à ce moment typiquement dans le « *répertoire équipementier* » de la gestion des agences et des comités de bassin « … *Les équipements liés à l'eau (barrages, stations d'épuration, réseaux) furent promus comme des biens communs, facteurs indispensables du bien-être et de la croissance… »* (Bouleau, 2015).

Cependant, si les lois de 1964 et 1992 agissent sur la solidarité hydrologique à travers le bassin versant et le régime des eaux, de même que la prise en compte de la solidarité amont aval à travers le financement de la lutte contre les pollutions urbaines et industrielles, nous avons vu que la solidarité entre urbains et ruraux devra attendre 2006 et la LEMA pour rejoindre la gestion par bassins versants.

La permanence du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) jusqu'en 2005

« *Présentées comme la première étape de la décentralisation de la gestion de l'eau en France, elles (les agences de l'eau) naissent quand même en pleine période de planification et détonnent donc par rapport au paysage institutionnel français de l'époque* » (Ghiotti, 2006, page 11). On le voit avec le FNDAE, créé dix ans plus tôt en 1954, mais qui perdure jusqu'à son absorption en 2005 par les agences de l'eau.

Dans la poursuite des politiques d'expansion économique d'après-guerre, en application de la loi du 14 août 1954 *autorisant le gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès*, le gouvernement de Pierre Mendès-France prend le décret n° 54982 du 1er octobre 1954 « *instituant un fonds national pour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales* » (JORF, 2 octobre 1954 p. 9265)[42]. Financé par une redevance sur les consommations d'eau distribuées dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution d'eau potable, ce fonds est alimenté pour environ la moitié par les redevances prélevées sur les consommations d'eau. Ici la solidarité s'appuie sur une assiette communale et sur le consommateur d'eau potable[43].

[42] Ce fonds prend la forme d'un compte d'affectation spéciale du Trésor ayant pour principal objet l'allègement des charges d'annuités supportées par les collectivités locales qui réalisent des adductions d'eau dans les communes rurales ; et subsidiairement, l'octroi de prêts pour le financement de travaux d'alimentation en eau potable dans les communes rurales. L'article 2 précise qu'il est principalement alimenté par une « *redevance sur la consommation d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution d'eau publique.* »

[43] Toutefois, comme l'expliquent Bernard Barraqué et Patrick Laigneau (2025), les agences ont pu financer des interconnexions de réseaux d'alimentation en eau potable « *dans la mesure où elles permettaient une meilleure gestion des ressources en eau et une meilleure sécurité de l'approvisionnement en eau potable en situation de pénurie.* »

Au cours des années, l'objet de ce fonds va évoluer pour subventionner aussi l'exécution de travaux d'assainissement dans les communes rurales. Depuis les lois de décentralisation, les aides financières consenties par le FNDAE sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement. C'est le conseil général qui règle, sur la base des propositions présentées par les collectivités concernées, la répartition de ces dotations entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Il s'agit donc bien d'une solidarité entre urbains et ruraux, mais gérée de façon totalement centralisée, tant par les lieux de sa collecte que par les organismes de gestion ou de distribution des aides. Nous sommes donc encore éloignés d'une politique réelle de décentralisation.

Les agences de l'eau ont repris depuis le 1er janvier 2005 les missions de solidarité entre le milieu urbain et le milieu rural, préalablement assurées par le FNDAE, dans le cadre du décroisement des interventions de l'État dans le domaine de l'eau et des politiques d'interventions au titre de l'eau potable et de l'assainissement. La taxe FNDAE a été remplacée par une modulation des redevances déjà perçues par les agences de l'eau.

1.2.3 Les valeurs données à la ressource en eau et leur place dans les actions des comités de bassin et les agences

La notion de débat et de délibération, autour des valeurs données collectivement à la ressource en eau, est pour Marie-Claude Blais le dernier élément constitutif de la solidarité. Ce point se retrouve également chez Andrea Kessen et al. (2016). "*Solidarity is not a given but can induce discussions regarding belonging to the group and who should get what and why.*[44]*"*

Aussi, avant d'analyser dans le chapitre suivant comment les décisions sont prises au sein des comités de bassin, nous allons reprendre des points de débat dans la gestion de l'eau au niveau national et régional, puis les actions prises par les comités de bassin en suivant le cas du bassin Seine-Normandie, et ce qu'ils disent de la solidarité.

Il faut attendre le *Livre blanc sur les agences* de 1970 pour trouver la première expression officielle de la solidarité dans la gestion de l'eau. Demandé par Jérôme Monod, le ministre délégué auprès du premier ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, il a été réalisé en Seine-Normandie par Pierre-Frédéric Ténière-Buchot, sous la direction de François Valiron à l'époque directeur de l'agence. Rédigé au cours du premier plan quadriennal de

[44] Proposition de traduction : « *la solidarité ne va pas de soi mais elle peut induire des discussions sur l'appartenance au groupe et sur qui doit recevoir quoi et pourquoi.* » (avec DeepL).

l'agence (1969-1972), le livre blanc passe en revue tous les aspects de la politique de l'eau et évoque, pour la première fois dans un document officiel, la notion de solidarité entre les usagers dès l'introduction. « *La concurrence des besoins et la diversité des désirs ne doivent pas exclure l'association dans l'étude et la solidarité dans l'action »* (Ténière-Buchot, 1970, p.15).

Le propos considère une solidarité de fait mais aussi volontaire :

- une solidarité de fait, « *Le fait qu'il existe dans un bassin un amont et un aval, que l'aval reçoit la quantité d'eau et la qualité que l'amont rejette a pour conséquence d'établir une certaine solidarité entre les différents usagers d'une part mais aussi entre les usagers et les gestionnaires de ressource en eau d'autre part. »* (Ténière-Buchot, 1970, p. 44),
- et une solidarité volontaire, « *L'équité commande de rétablir l'égalité des charges par une solidarité entre tous les usagers dans la mise en œuvre des moyens de lutte contre les pollutions. Cette solidarité devra jouer aussi bien pour lutter contre la raréfaction des disponibilités hydrauliques ou pour combattre les nuisances d'origine naturelle comme les inondations, puisque les ouvrages construits le seront au bénéfice de tous » (*Ténière-Buchot, 1970, pp. 26 et 27).

L'approche de la solidarité par sa dimension hydrographique amont-aval, et les questions d'équité et d'égalité de charges entre les usagers indiquées dans ce document, vont rester au cœur de tous les domaines d'intervention des agences au fur et à mesure de leur extension, comme la prévention et la protection contre les inondations (présentées dans la partie 2 de ce travail).

Néanmoins, jusqu'au début des années 1990, la solidarité territoriale s'est exercée au sein des comités de bassin pour lutter essentiellement contre les pollutions industrielles et domestiques. Cela correspondait aux objectifs qui leur étaient fixés dans la loi sur l'eau de 1964 : la dépollution au service de la protection des usages humains. Olivier Petit, économiste, précise qu'« *au départ, la loi sur l'eau de 1964 n'envisageait qu'une redevance pollution et c'est grâce aux décrets d'application de 1966 que la redevance 'ressource' sera instituée, sans disposer donc de fondement législatif.* » (Petit, 2015, p. 119)

L'analyse de l'effort de dépollution des années 1960 aux années 1990 en Seine-Normandie faite par Gabrielle Bouleau montre que cet effort a surtout porté sur le respect des normes d'usages humains (eaux de baignade, eaux potabilisables, eaux résiduaires urbaines) et celui des conventions internationales, OSPAR, Helsinki (Bouleau, 2007, p. 58). En analysant les actions effectuées en Seine-Normandie, Gabrielle Bouleau et Yves Lunet de Lajonquière soulignent

l'importance continue donnée à la préservation de l'eau pour garantir les usages humains dans les années 1980-90. « *Étant donné la rigueur budgétaire de l'époque, cette Agence (agence de l'eau Seine-Normandie) affichait dans son programme une stratégie visant à concentrer les investissements sur des points noirs : des tronçons de rivières, des nappes et des bordures littorales où la qualité de l'eau menaçait les usages existants.* » (Bouleau & Lunet de Lajonquière, 2007, p. 59)

L'importance de la lutte contre la pollution industrielle rencontre les logiques d'intervention de l'Union européenne. « *Quand la Commission n'était pas encore compétente en environnement, elle n'avait édicté que des directives visant la pollution industrielle, mais sans tenir compte de la fragilité éventuelle des cours d'eau récepteurs, au nom de l'égalité des industriels devant la concurrence.* » (Barraqué, CHEDD, 2023, p. 18)

Avec la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 « *relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles* », nous voyons un élargissement des objectifs des agences pour la protection des milieux, même si, selon un article publié par l'association Hydrauxois (2017), la solidarité s'exerçait également, pour ne pas dire plus, envers les pêcheurs et leurs fédérations. Les droits de pêche avaient été transférés aux fédérations de pêche, au détriment des propriétaires riverains (Bouleau, 2007). On peut en effet constater dans la loi pêche que la notion de protection des milieux aquatiques, précisée dans son article 2, relève principalement d'une conception utilitariste. *« La protection du patrimoine piscicole implique une gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche, activité à caractère social et économique, constitue le principal élément ».*

C'est dans les années 1990, comme l'explique Corinne Larrue, que l'on observe une montée en puissance de ce qu'elle appelle une « *demande sociale d'environnement* » et une attention davantage écocentrée aux milieux naturels (Larrue, 2002), avec le passage d'une conception utilitariste et segmentée de la qualité de l'eau et des cours d'eau à une vision universelle et écologique (Farinetti, 2015).

Dans un rapport de 1990 portant sur la qualité des eaux, les sénateurs Jean Faure et Richard Pouille ne peuvent ignorer la solidarité nécessaire telle qu'elle ressort de la définition du développement durable proposée dans le rapport Brundtland en 1988. « *Cette prise de conscience ne doit pas se limiter à une connaissance renouvelée et améliorée des milieux aquatiques, elle doit s'étendre à la nécessité d'actions d'envergure pour rattraper le retard et garantir non seulement aux générations actuelles mais bien plus encore à celles qui les suivront dans les décennies et même les siècles à venir un milieu naturel propre et apte à la vie humaine*

et animale. » (Faure & Pouille, 1990)

La redéfinition des principes de justice sur laquelle la gestion de l'eau s'appuie est donnée par la loi sur l'eau de 1992 qui inscrit l'eau comme patrimoine commun de la nation et met la préservation des milieux aquatiques comme préalable à la satisfaction des usages. Tout en gardant en tête comme l'indique le juriste Philippe Billet que « *l'eau [est] déclarée patrimoine commun de la nation sans autre ambition que proclamatoire* » (cité par Barbier & Fernandez, 2024), la responsabilité et la dépendance réciproque entre usagers et leurs territoires s'élargissent aux milieux aquatiques, la faune et la flore qui les habitent. Huit ans après la loi pêche, la loi sur l'eau de 1992 affirme, dès son premier article, le respect et la préservation des équilibres naturels, promus au même niveau que la satisfaction des usages humains. « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.* » (Article 1 de la loi de 1992) Ainsi que le déclare le premier ministre Michel Rocard devant les sénateurs le 20 mars 1991, à la suite des assises nationales de l'eau, « *Cette loi « sur l'eau » est la conclusion législative d'un processus débuté très en amont, 18 mois plus tôt, avec une grande concertation entre tous les acteurs sous l'égide des agences de bassin. La montée des pollutions de toutes sortes, la rareté de la ressource face à la croissance des usages, accentuée encore par deux années de sécheresse successives, la sensibilité avivée de nos concitoyens à l'équilibre des écosystèmes : autant d'enjeux qui nous rassemblent.* »

Avec l'affirmation de l'eau comme patrimoine commun, la solidarité va progressivement être associée à la notion d'eau comme bien commun, en insistant sur la primauté des usages par rapport aux droits de propriété, avec l'encadrement des droits des propriétaires. Les chartes de déontologie des conseils d'administration des agences de l'eau et de leurs comités de bassin rappellent que leurs membres débattent et rendent leurs avis en transcendant leurs intérêts personnels ou professionnels (voir annexe 4). La LEMA ayant donné aux comités de bassin le pouvoir de rendre les SAGE et leur CLE obligatoires, comités de bassin et CLE sont des instances qui permettent « *aux identités et intérêts de se confronter, d'évoluer, et de s'ajuster au bénéfice d'un projet commun pour l'eau* » (Barbier & Fernandez, 2024, p.7), avec la capacité à faire progressivement de l'eau un « bien commun construit territorial » (Lascoumes & Le Bourhis, 1998).

Pour Bernard Drobenko, professeur de droit, « *Le droit européen va imposer des évolutions en diversifiant les objectifs environnementaux. À ce titre, si le volet qualitatif occupe une place privilégiée et récurrente, l'approche globale s'impose peu à peu. (...) La première loi-cadre de 1964 a été progressivement enrichie par des mesures générales de protection, mais*

aussi par des mesures particulières liées à certains milieux (zones humides) ou à des situations spécifiques (baignade, sécheresse, nitrates, eaux résiduaires), jusqu'au processus conventionnel dans certains cas (contrats de rivière ou de baie, contrats Natura 2000, mesures agri-environnementales, etc.). » Et d'ajouter « *Ces exigences ont conduit à structurer ce droit tant au regard de l'affirmation des principes au niveau institutionnel, que de la mise en œuvre des instruments opérationnels d'intervention.* » (Drobenko, 2017, pp. 261-262)
Qu'en est-il du principe de solidarité ? Retrouve-t-on pour l'eau le principe d'une solidarité écologique ?

Le principe de solidarité écologique n'a pas été institué pour l'eau, comme nous l'explique le juriste Simon Jolivet. « *Consacré, en France, par la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux, parcs naturels marins et parcs naturels régionaux, (...) Les continuités écologiques de la trame verte et bleue issues du Grenelle de l'environnement prolongent, étendent et accroissent la solidarité écologique des parcs nationaux. (...) Le principe de solidarité écologique, tel qu'il est reconnu, en France, par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n'est pas une avancée immédiate pour le droit de la biodiversité lui-même. (...) On peut rappeler le caractère très restrictif de la formulation retenue du principe de solidarité écologique, laquelle n'est d'ailleurs pas une véritable définition, et qui est à mettre en regard de l'imprécision de son champ et de ses modalités d'application*. » (Jolivet, 2022) Ainsi l'article L. 110-1 I 6° du Code de l'environnement indique seulement que le principe de solidarité écologique est celui « *qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés*. »

La solidarité dans les politiques de l'eau entre les humains et les milieux aquatiques vient en 2000 de la DCE. La directive impose une gestion par grands districts hydrographiques, ce qui a souvent laissé supposer qu'elle avait repris le modèle national que certain nomment « École Française de l'Eau », en omettant une différence importante, la gestion hexagonale est assise sur une obligation, certes d'objectifs mais surtout de moyens, alors qu'au niveau européen, il s'agit désormais d'une obligation de résultats.
Dès le début du texte, le premier paragraphe des considérants déclare que *« L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel.* » Il s'agit de la seule partie qui peut s'analyser comme une déclaration de solidarité

avec les milieux naturels[45]. En considérant les trois temps du droit de la conservation de la nature, protection de l'intégrité physique des espèces, protection de leurs habitats, et protection des déplacements et capacité de dispersion des espèces (Jollivet, 2022), la DCE établit que la protection de l'état de l'eau participe de la protection des populations piscicoles ; elle inscrit le rétablissement des continuités écologiques comme critère de bon état des cours d'eau, et précise que les zones humides contribuent à la protection de la ressource en eau.

Par ailleurs, le principe pollueur-payeur est clairement affiché, sans pour autant faire référence à une solidarité entre les différentes catégories d'usagers. Ainsi le 38e paragraphe précise qu'« *Il convient que le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur.* »

Le développement de la solidarité va ainsi progressivement s'étendre à la gestion des milieux naturels et la réduction de leurs perturbations.

Tableau 4. La surveillance réglementaire de la qualité de l'eau et des milieux en France depuis 1971 jusqu'à la DCE (repris et adapté de Lestel et al., 2017, p. 10)

	Inventaire national de la pollution (1971)	**Grille qualité DCE (2005)**
Territoires pertinents pour représenter le problème	Grands bassins Les zones les plus polluées ou les plus utilisées sont les plus surveillées Les petits bassins de référence sont peu suivis	Masses d'eau tenant compte des hydro-écorégions et des types de pressions Petites masses d'eau d'amont susceptibles d'être en bon état
Territoires pertinents pour planifier l'effort environnemental	Effort planifié par secteur ou tronçon hydrographique selon la classe de qualité du cours d'eau (grille 1971) et par type d'usagers (domestiques ou industriels)	Planification à l'échelle de la masse d'eau
Contribution relative à l'effort environnemental	Rejets à l'amont proportionnellement plus taxés que ceux à l'aval du cours d'eau Les plus gros redevables reçoivent le plus de subventions Faible contribution des industries rejetant des toxiques Faible contribution du secteur agricole	Transition entre une logique de juste retour et d'incitativité écologique

[45] Comme en témoignent les paragraphes 13 et 19. Le 13e paragraphe reconnait qu'« *Il y a lieu de prendre en compte cette diversité dans la planification et la mise en œuvre de mesures visant la protection et l'utilisation écologiquement viable des eaux dans le cadre du bassin hydrographique*. » Le 19e paragraphe affirme que « *La présente directive vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de la Communauté. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau. »*

Comme montré dans le tableau 4, l'évaluation officielle de qualité est largement modifiée par la DCE qui génère une métrique commune d'évaluation, le *pourcentage de masses d'eau en bon état*, en principe fondé sur la structure et les fonctionnalités des écosystèmes aquatiques. À la qualité de l'eau, évaluée jusque-là surtout chimiquement, en tant que ressource et milieu de vie, s'ajoute désormais la qualité écologique.

La LEMA, au-delà de la solidarité en direction des territoires ruraux, va créer l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) et approfondir ces nouvelles solidarités environnementales en introduisant la notion de débit minimal ou débit biologique réservé visant à protéger les milieux naturels, établissant une véritable solidarité écologique entre les usages humains et le bon fonctionnement des milieux. L'article L214-18 du code de l'environnement, créé par la loi, stipule que « *Tout ouvrage à construire dans le lit d'un cours d'eau doit comporter des dispositifs maintenant dans ce lit un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage ...* »

Dans l'exercice d'une solidarité bilatérale, certains auteurs mettent en avant l'importance de l'intérêt commun, sans cacher les attentes particulières de chacun des participants. Ainsi, pour Karl Bayers « *solidary action serves to promote a common good or interest. There is latent reciprocity in solidary relationships*[46] » (Bayers,1999), et pour Andrea Kessen et ses collègues « *One expects on balance to benefit just as much from others as they themselves are contributing*[47] » (Kessen et al., 2016).

Au niveau national, l'imposition de redevances introduite par la loi de 1964 sur la pollution produite a suscité de nombreux recours administratifs, sur lesquels nous ne reviendrons pas ici[48], pour considérer les débats dans les bassins hydrographiques. Les débats au sein de l'agence et du comité de bassin Seine-Normandie ont ainsi porté sur les bénéficiaires des aides, prêts et subventions des agences.

La sélectivité des aides n'est pas pratiquée jusqu'à la DCE et l'obligation de résultats qu'elle impose. Comme le rappellent Gabrielle Bouleau et Yves Lunet de Lajonquière, « *Si les montants des programmes quinquennaux n'étaient pas limitants, il n'y avait pas de raison*

[46] Proposition de traduction « L'action solidaire sert à promouvoir un bien ou un intérêt commun. Il existe une réciprocité latente dans les relations solidaires. » (avec DeepL)

[47] Proposition de traduction « On s'attend à bénéficier autant des autres que de sa propre contribution. » (avec DeepL)

[48] Voir sur ce point Chardon, 2015, pages 24, 25 et 26.

d'établir des priorités. Le critère de choix était souvent l'existence d'un maître d'ouvrage motivé pour réaliser des investissements que de toute façon il fallait faire » (Bouleau & Lunet de Lajonquière, 2007, p. 58). Pour autant, les auteurs constatent que « *la politique points noirs menée par l'agence Seine-Normandie entre 1987 et 1991 n'a pas été poursuivie parce qu'elle risquait d'entraîner un effet d'aubaine pour les maîtres d'ouvrage responsables des pollutions les plus importantes en leur accordant des subventions majorées. L'effort supplémentaire consenti sur les points noirs a été jugé inéquitable sur le long terme.* »

Les critiques vont ensuite porter sur les pollutions d'origine diffuse, et les usagers qui les subissent et en paient le coût, et plus généralement sur l'application du principe pollueur-payeur, points que nous analyserons dans la deuxième partie de cette thèse.

Les débats portent aussi sur l'efficacité des actions, avec des critiques d'une approche technicienne, principalement par les associations environnementales, et d'une absence de résultats.

Deux points majeurs sont à rappeler pour contextualiser les difficultés d'amélioration de la qualité des masses d'eau rencontrées par les agences et leurs comités de bassin. Gabrielle Bouleau et Yves Lunet de Lajonquière considèrent que « *l'évaluation des résultats de cette politique montre les limites de cette évaluation dans un cadre interne à l'agence car les causes de succès ou de réussite sont en partie hors de l'agence. Il nous semble que l'explicitation des options et leur éventuelle substituabilité ou interdépendance est essentielle pour que les responsabilités soient assumées. (…) Dans ces responsabilités, celle relative à la mesure des données du milieu est essentielle car elle rend visible ou non les impacts des actions des différents acteurs.* » (Bouleau & Lunet de Lajonquière, 2007, p. 63).

Il faut ensuite préciser les effets de la mesure des données, du changement de baromètre introduit par la DCE et les modifications récurrentes des seuils des indicateurs dans les grilles de mesures de la qualité. « *La directive cadre sur l'eau et sa transcription en droit français ont bouleversé les référentiels antérieurs, entraînant une augmentation de deux ordres de grandeurs de la quantité de données de qualité générées par an sur le territoire français (stations actives multipliées par 5, fréquence moyenne de relevés multipliée par 2, et surtout nombre de paramètres analysés multipliés par 10).* » (Lestel et al., 2017, p. 9)

Aussi, la recherche de l'amélioration de la qualité se fait désormais à travers des valeurs chiffrées, fixées par des seuils à atteindre indiqués dans les grilles de qualité, ou des objectifs de restauration de cours d'eau dont le choix est orienté pour répondre aux attentes de la DCE (Guyard et al., 2025). Pour Aude Farinetti, si cette technicisation du droit pénal de l'eau

contribue au respect du principe de sécurité juridique, en revanche il obscurcit le message symbolique de défense, de même que la consécration de valeurs sociales essentielles (Farinetti, 2017). La solidarité déclarée va difficilement pouvoir s'exprimer à travers des valeurs morales, ou l'expression d'une relation différente des humains avec leurs cours d'eau. Ensuite, le droit de propriété continue de primer sur la restauration du bon état morphologique des cours d'eau, comme le montre le respect systématique des droits usiniers par le juge, et l'interdiction de la destruction des moulins, avec l'article 49 de la loi 2021-1104 du 22 août 2021, dite Climat et résilience.

1.3. Les instances des agences de l'eau et leur mise en œuvre du principe et des outils de la solidarité en Seine-Normandie

La mise en œuvre de la solidarité est interrogée dès la création des agences et des comités de bassin par la loi de 1964 autour de la gouvernance en leur sein, qu'il s'agisse de la composition des comités de bassin, ou des relations entre l'État, les agences et les comités de bassin.

Pour définir ce que l'on entend par gouvernance de l'eau, nous suivrons la définition proposée par Sylvain Barone, Rémi Barbier, Patrice Garin et François Destandau dans l'introduction de leur ouvrage (Barone et al., 2018) : « *des formes de coordination et de pilotage de l'action publique* ». Les auteurs y indiquent que « *l'usage du terme permet tout d'abord de souligner l'écart pratique et symbolique avec une tradition « gouvernementale » dans laquelle l'État et ses services bénéficiaient, ou étaient supposés bénéficier, d'une position dominante, y compris au sein des configurations d'acteurs locales. A contrario, en régime de gouvernance, cette configuration est moins fortement hiérarchisée, la négociation y est une norme assumée et non une pratique d'arrangements plus ou moins cachés entre grands élus et fonctionnaires d'État, les instruments d'action publique s'écartent de la logique réglementaire prescriptive, l'élaboration des savoirs d'action publique est davantage partagée entre experts et profanes.* » (Barone et al., 2018, p. 19)

1.3.1. D'une gouvernance publique à une gouvernance par des publics

« *La loi sur l'eau de 1964, sans être à proprement parler novatrice, invente beaucoup sur le terrain de la concertation et de ce qui deviendra, dans le lointain, la démocratie administrative voire "concertative" : asseoir autour d'une même table des usagers aux aspirations contrastées, sous l'égide de l'administration, voilà qui n'était pas, on en conviendra, une mince affaire*. » (Fonbaustier, 2015, p. 200)

Ce chapitre s'intéresse alors aux transformations de cette gouvernance, en étudiant d'abord l'évolution de la composition des conseils d'administration et des comités de bassin, puis le fonctionnement de la prise de décision au sein des comités de bassin et leurs agences. Ces deux instances, conseils et comités, connaissent dans leur composition une part croissante des représentants des collectivités territoriales ainsi que des acteurs économiques et associatifs, réduisant significativement la place des représentants des services de l'État.

On définit généralement comme public (administration, gestion) « *l'activité d'administration qui matérialise l'exercice des pouvoirs publics. Par métonymie, une administration publique*

est une organisation qui incarne une collectivité publique, soit un État, une collectivité territoriale, ou une organisation ou institution internationale. » (https://loterre.istex.fr/P21/fr/page/-VXHL0PWF-L)

En considérant alors les collectivités territoriales comme acteur public, avec les services de l'État, il faut néanmoins tenir compte de la reconnaissance progressive de la place et du rôle d'autres acteurs, industriels, puis agriculteurs et enfin associations. Pour Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, « *chaque politique publique véhicule une partition du monde sociale par un jeu de catégorisation administrative (…) le public de l'action publique est bien plus qu'une cible et peut exercer une place essentielle et active dans la mise en œuvre des politiques publiques (…) En ce sens, la question "des publics" traduit un regard nouveau porté sur les politiques sectorielles classiques mais également une série de changements concrets de l'action publique elle-même* » (Gourgues & Mazeaud, 2018, pp. 9-13).

A. L'évolution de la composition des conseils d'administration et des comités de bassin

Les conditions de la gouvernance des milieux aquatiques voient leurs premières évolutions avec les effets des lois de décentralisation de 1982 et 1983, se traduisant dans la loi du 13 juillet 1984 venant modifier celle de 1964 par l'introduction dans les conseils d'administration et des comités de bassin de représentants des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux. Pour Bernard Barraqué et Patrick Laigneau, il s'agit d'une volonté du gouvernement de Pierre Mauroy de rééquilibrer les comités de bassin « *dominés par des conservateurs (élus de petites villes, industriels…). Pour les rééquilibrer politiquement, le gouvernement Mauroy voulut profiter du nouveau statut des Conseils régionaux (désormais élus au suffrage universel) pour faire en sorte que ceux-ci soient représentés dans les comités de bassin. »* (Barraqué & Laigneau, 2017, p. 118)

Les évolutions de la composition des conseils d'administration

Comme l'expliquent Jean-Luc Pissaloux et André Wulf, « *La politique de l'eau, au niveau de chacun de ces bassins, est ainsi élaborée et mise en œuvre par un tandem : le comité de bassin et l'agence de l'eau.* » (Pissaloux & Wulf, 2010, p. 205) La loi de 1964 indique que les agences aident à la connaissance, et si elles mettent en œuvre les programmes décidés par les comités, elles n'ont pas de pouvoir d'initiative de décision, ni d'approbation des décisions des comités. L'organe exécutif du système est le conseil d'administration - les agences étant l'opérateur technique du conseil d'administration - qui adopte les modalités d'application du

programme d'intervention de l'agence de l'eau. Il vote le budget de l'agence de l'eau à la majorité, adopte le programme pluriannuel d'intervention, après avis conforme du comité de bassin, et nomme une commission des aides qui examine et adopte les projets d'aide financière de l'agence de l'eau.

Sa composition est définie dans l'article 14 de la loi de 1964. « *Chaque agence est administrée par un conseil d'administration formé par moitié de représentants des administrations compétentes dans le domaine de l'eau, par moitié de représentants des collectivités locales et des différentes catégories d'usagers.* » Cette composition des conseils d'administration va être modifiée par la loi du 13 juillet 1984 (voir l'encart 5).

Encart 5. Article 2 de la loi du 13 juillet 1984 (loi 84-602) modifiant la loi de 1964 portant sur la composition des conseils d'administration des agences de l'eau

Chaque agence est administrée par un conseil d'administration composé :

1° D'un président nommé par décret ;

2° De représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin ;

3° De représentants des usagers ;

4° De représentants de l'État et, le cas échéant, des personnalités qualifiées ;

5° D'un représentant du personnel de l'agence.

Les catégories visées aux 2°, 3° et 4° disposent d'un nombre égal de sièges ».

La composition actuelle du conseil d'administration a été fixée par le décret n° 2017-1484 du 20 octobre 2017, relatif aux conseils d'administration des agences de l'eau, qui prend en compte les évolutions apportées aux collèges des comités de bassin, donnant une place équivalente aux usagers associatifs et personnes qualifiées avec les usagers économiques, et aux modalités de désignation en leur sein des membres des conseils d'administration. Le conseil d'administration comprend 35 personnes, avec 11 personnes dans les 3 collèges.

La figure 10 présente la composition du conseil d'administration de Seine-Normandie en 2025. On observe ainsi une évolution vers les acteurs de terrain, élus ou usagers, et une diminution du poids des représentants du pouvoir central. Ce sont les représentants des élus et des associations du comité de bassin qui nomment leurs participants au conseil d'administration. Le conseil élit deux vice-présidents pour trois ans, le premier choisi parmi les représentants des collectivités et le second parmi les usagers économiques et associatifs. Quant au président (le préfet de bassin) nommé par décret, il s'agit du préfet de la région où est située la direction de l'agence, soit en Seine-Normandie le préfet de la région Île-de-France.

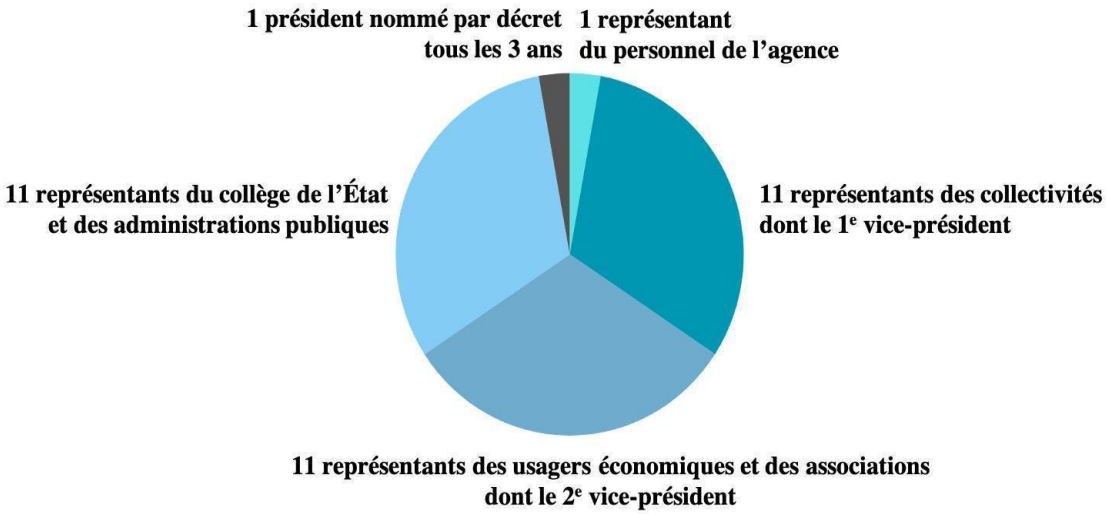


Figure 10. La composition du conseil d'administration de l'agence de l'eau Seine-Normandie en 2025 (Marcovitch & Carré).

Les évolutions de la composition des comités de bassin

Avec l'intégration des représentants des conseils régionaux au sein des comités de bassin (comme des conseils d'administration), un deuxième point important de la loi de 1984 concerne les représentants des administrations centrales qui de poids équivalent avec les deux autres collèges (élus et usagers) deviennent minoritaires (voir l'encart 6), alors que l'art. 13 de la loi de 1964 définissait la composition du comité de bassin à part égale.

Encart 6. Article 1 de la loi du 13 juillet 1984 (loi 84-602) modifiant la loi de 1964 portant sur la composition des comités de bassin des agences de l'eau

Dans chaque bassin ou groupement de bassins il est créé un comité de bassin composé :

1° De représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin ;

2° De représentants des usagers et de personnes compétentes ;

3° De représentants désignés par l'État, notamment parmi les milieux socio-professionnels.

Les représentants des deux premières catégories détiennent au moins deux tiers du nombre total des sièges.

Si le monde agricole paie des redevances[49], en revanche aucun de ses représentants ne participe au comité de bassin. Leur participation est posée lors de la préparation d'une nouvelle loi sur l'eau portée à l'Assemblée nationale le 10 janvier 2002. Ce projet de loi sur l'eau (la loi votée à l'assemblée n'a finalement pas été transférée au Sénat, et reste au stade de petite loi) avait retenu le principe d'une soumission des agriculteurs à une redevance pour excédents d'azote, arguant du principe pollueur-payeur et d'une nécessaire équité entre les usagers. Sandrine Rui (2006) indique que, sans surprise, « *ce point fait l'objet de positions très contrastées* » mais qu'en février 2004, « *le document Premières propositions pour une réforme de la politique de l'eau, préfigurant la loi de 2006, "retient l'entrée des agriculteurs dans le système de solidarité des agences, avec une contribution financière significative, le tout assorti d'un principe d'éco-conditionnalité des aides".* »

Avec la LEMA, les agriculteurs entrent dans les comités de bassin au sein du collège des usagers économiques, leur nombre et désignation étant indiqués selon les différents bassins hydrographiques dans l'arrêté du 15 mai 2007, dans l'article 12 de l'arrêté. Pour la représentation des agriculteurs au comité de bassin Seine-Normandie, il est ainsi précisé qu'« *En application des dispositions du II de l'article D. 213-17 du code de l'environnement, la représentation est assurée par sept représentants de l'agriculture désignés par un collège formé par les présidents des chambres d'agriculture des départements suivants : Aisne, Ardennes, Aube, Calvados, Côte-d'Or, Eure, Eure-et-Loir, Loiret, Manche, Marne, Haute-Marne, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yonne et le président de la chambre interdépartementale d'Ile-de-France représentant les principales agricultures présentes sur le bassin à la fois quant aux filières et aux pratiques, dont au moins un agriculteur biologique désigné en concertation avec les groupements départementaux ou régionaux d'agriculteurs biologiques*[50]*.* »

Une critique régulière de la gouvernance au sein des comités a aussi concerné la représentation des usagers non économiques (associatifs et personnes qualifiées). En 1966, au sein des comités de bassin, les usagers non professionnels ne sont quasiment pas représentés : ainsi en Seine-Normandie, ils sont seulement 3 sur les 118 membres du comité (voir le tableau

[49] Bernard Barraqué et Patrick Laigneau rappellent qu'*« à la fin des années 1990, les agriculteurs ne payaient presque rien et recevaient tout de même trois fois rien »* (Barraqué & Laigneau, 2017, p. 118).

[50] Cette désignation soulève régulièrement au sein du comité Seine-Normandie des contestations des chambres d'agriculture soulignant qu'elles sont tout à fait légitimes à désigner un représentant de l'agriculture biologique. Olivier Dauger, premier vice-président de la chambre départementale d'agriculture de l'Aisne, interviewé dans la revue *Pour* en 2012 sur son regard comme représentant de l'agriculteur dans le comité de bassin, ne cite d'ailleurs que les 6 représentants des 6 chambres d'agriculture pour chaque région (*POUR* / n° 213 / mars 2012, pp. 177 à 183).

5). Jusqu'en 2017, les différentes associations non professionnelles sont incluses dans le troisième collège, dit des usagers. Le rapport Lesage en 2013 préconisait de « *revoir la composition des Comités de Bassin afin de la rééquilibrer en faveur des usagers domestiques en créant un 4e collège par la scission du collège des usagers en deux collèges : collège des "usagers domestiques" (associations de consommateurs, de défense de l'environnement, de nature, de pêche, de sports nautiques) à égalité de représentation avec le collège des "usagers socio-professionnels*" » (Lesage, 2013, page 115).

Tableau 5. Évolution de la composition du comité de bassin Seine-Normandie depuis 1964

	Décret 14/09/1966	Arrêté 22/12/1980	Décret 19/09/1986	Décret 15/05/2007	Décret 19/05/2017	Décret 17/08/2020
Élus	45	26	38	55	74	74
Usagers professionnels	40	21	36	40	48	37
Usagers associatifs	3	3	2	21	22	35
Personnes qualifiées	2	2	2	4	2	2
Membres des CESER	7		7			
Services de l'État	21	26	20	37	37	37
Total	118	78 titulaires +78 suppléants	103	157	185	185

Un premier ajout est apporté en 2014 aux trois collèges existants, l'arrêté du 27 mars 2014 créant trois sous-collèges des usagers : le sous-collège des usagers non professionnels, le sous-collège « Agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme » et le sous-collège « Entreprises à caractère industriel et artisanat ». Pour autant la Cour des comptes dans son rapport annuel en 2015 considère que cette transformation est inachevée. « *La réforme de la composition des comités de bassin n'a que faiblement amélioré la représentativité du collège des usagers, qui se caractérise encore par une forte proportion des usagers professionnels (usagers industriels et agricoles). Le sous-collège des « entreprises à caractère industriel et commercial » représente plus de 40 % du collège des usagers dans les bassins Seine-Normandie, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée. En revanche, dans des bassins dans lesquels les pollutions d'origine agricole sont fortes (Adour-Garonne, Loire-Bretagne), le sous-collège « agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme » représente plus du tiers du collège*

des usagers. Les représentants du monde agricole sont désignés par les présidents de chambre d'agriculture, ce qui confère au syndicat majoritaire un quasi-monopole de représentation. » (Cour des comptes, 2015, page 72)

Les dernières évolutions vont venir des ajustements nécessaires, à la suite de l'article 34 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages à la composition des comités de bassin de métropole (hors Corse) et aux recommandations émises par le Comité national de l'eau fin 2016 relatif à la composition du premier collège de ces comités. Le décret publié le 10 mai 2017 intègre les modifications apportées par la loi biodiversité et les complète. Il établit que désormais les parlementaires sont représentés dans chacun des comités de bassins par un député et un sénateur (ou leur suppléant). Des représentants d'EPTB ou d'EPAGE, syndicats mixtes entrent dans la composition du collège des collectivités, conduisant à une diminution de la représentation de certaines catégories de collectivités, notamment des conseils départementaux. Le second collège des usagers comprend désormais des représentants des milieux marins et de la biodiversité.
Par ailleurs, afin de tirer les conséquences de l'élargissement des missions des agences de l'eau à la préservation de la biodiversité, ce décret élargit à l'ensemble des milieux naturels les compétences de la commission relative aux milieux naturels aquatiques des comités de bassin, (COMINA) en y incluant notamment des représentants des comités régionaux de la biodiversité créés par la loi Biodiversité.

Il faut attendre un décret de 2020 pour arriver à la parité entre les usagers professionnels et associatifs (37 dont 2 personnes qualifiées en Seine-Normandie), avec un vice-président du comité de bassin issu du monde associatif et un vice-président du monde économique. Le décret de 2020 dans son article L213-8 met en place la structuration actuelle en 4 collèges (comme présentés à la figure 5), et sa composition (voir l'encart 7). Selon les caractéristiques de chacun des six grands bassins hydrographiques hors Corse (littoral, montagne), l'article 1 du décret fixe la représentation des types de collectivités territoriales (rurales, urbaines) et des types d'usagers aux comités de bassin (dont l'importance des fédérations de pêche par exemple)[51].

[51] Pour autant, ce rééquilibrage ne concerne que les comités de bassin, la composition des CLE restant de 50 % +1 pour les élus (leur garantissant ainsi une majorité), et de deux fois 25 % pour les services de l'État et pour l'ensemble des usagers (économiques et domestiques).

Encart 7. Code de l'environnement : Section 3 : comités de bassin et agences de l'eau. Article L213-8 modifié par la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 - art. 134

Dans chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques visé à l'article L. 212-1, il est créé un comité de bassin constitué :

1° Pour 40 %, d'un premier collège composé d'un député et d'un sénateur ainsi que, pour chacun d'eux, un suppléant ayant la même qualité de député ou de sénateur, de représentants des conseils départementaux et régionaux et, majoritairement, de représentants des communes ou de groupements de collectivités territoriales compétents dans le domaine de l'eau ;

2° Pour 20 %, d'un deuxième collège composé de représentants des usagers non économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et de la biodiversité, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs et des instances représentatives de la pêche ainsi que de personnalités qualifiées ;

2° bis Pour 20 %, d'un troisième collège composé de représentants des usagers économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et de la biodiversité ainsi que des organisations professionnelles ;

3° Pour 20 %, d'un quatrième collège composé de représentants de l'État ou de ses établissements publics concernés.

1.3.2. De la consultation aux décisions par les instances de bassin

Nous avons indiqué précédemment que la loi de 1964 fait des comités de bassins des instances essentiellement de consultation, point sur lequel revient Stéphane Duroy. « *À l'origine, en 1964, le comité de bassin est surtout un organe consultatif chargé de donner son avis notamment sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans sa zone de compétence, sur les différends pouvant survenir entre les collectivités ou groupements intéressés et plus largement sur toutes les questions faisant l'objet de la loi de 1964.* »

Comme nous l'avons présenté dans le premier chapitre, avec la loi sur l'eau de 1992, la gestion par les instances de bassin va s'appuyer sur des programmes élaborés et décidés par les comités de bassin, les SDAGE. La loi va surtout préciser le rôle des comités de bassin dans la définition des SDAGE, en en faisant les acteurs principaux de leur élaboration dans ses articles 3, 4, et 5[52]. Les SDAGE ne sont pas prescriptifs et ne créent pas du droit. En revanche, ils sont

[52] Article 3 de la loi de 1993 - « *Un ou des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, telle que prévue à l'article 1er. »*
Article 4 de la loi de 1993 - *« Ils prennent en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques et définissent de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre…Les programmes et les décisions administratives dans le*

opposables à tous les documents d'urbanisme, obligeant les élus locaux à prendre en compte la gestion des milieux naturels aquatiques dans les politiques d'aménagement du territoire. On peut considérer que c'est avec ces outils (et la loi de 1992) que le comité de bassin passe d'une instance de concertation à une instance de décision. Stéphane Duroy rappelle ainsi l'importance de la loi de 1992 dans l'évolution de ces comités consultatifs vers des comités décisionnaires. « *Depuis la loi de 1992, ils sont donc en charge de l'élaboration et de l'adoption des SDAGE approuvés par le Préfet coordonnateur de bassin (L. 212-1 ; R. 217-7 du code de l'environnement).* » (Duroy, 2015, p. 158)

Le contenu du SDAGE est fixé par la loi (voir l'encart 8). En 2001 dans leur rapport à l'Assemblée nationale, Robert Galley et Jean Fleury, synthétisant les articles 3, 4 et 5 de la loi de 1992, indiquent que « *les SDAGE fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau. D'une manière générale, les SDAGE comprennent des constats et des diagnostics, des objectifs arrêtés collectivement et la définition des moyens pour les atteindre*. » (Galley & Fleury, 2001)

Encart 8. Article 2 de l'arrêté du 2 avril 2020 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux comporte les éléments suivants :

1° Un résumé présentant l'objet et la portée du document ainsi que la procédure d'élaboration ;

2° Les orientations fondamentales ;

3° Les objectifs définis en application des dispositions des IV à VII de l'article L. 212-1 du code de l'environnement et les motivations éventuelles d'adaptation de ces objectifs en application des articles R. 212-11, R. 212-15 et R. 212-16 du même code, ainsi que les objectifs définis en application de l'article R. 212-9 du code de l'environnement ;

4° Les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs, pour prévenir la détérioration de l'état des eaux et pour décliner les orientations fondamentales ;

5° La liste des valeurs seuils retenues pour l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines, ainsi que les listes des substances dangereuses et des polluants non dangereux pour lesquels des mesures de prévention ou de limitation des introductions dans les eaux souterraines sont définis ;

6° Un résumé présentant la démarche d'adaptation au changement climatique pour le bassin.

domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs ... »
Article 5 de la loi de 1993 - *« Le ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux sont élaborés, à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin, par le comité de bassin compétent ... »*

La figure 11 identifie pour le bassin Seine-Normandie l'ensemble des étapes et des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du prochain SDAGE et son programme de mesure (PDM) pour la période 2028 - 2033. En 2025, l'état des lieux et le diagnostic qui en découle ont été assurés par un groupe de travail ad hoc, dont les participants sont désignés par chacun des quatre collèges, présidé par un membre du comité de bassin.

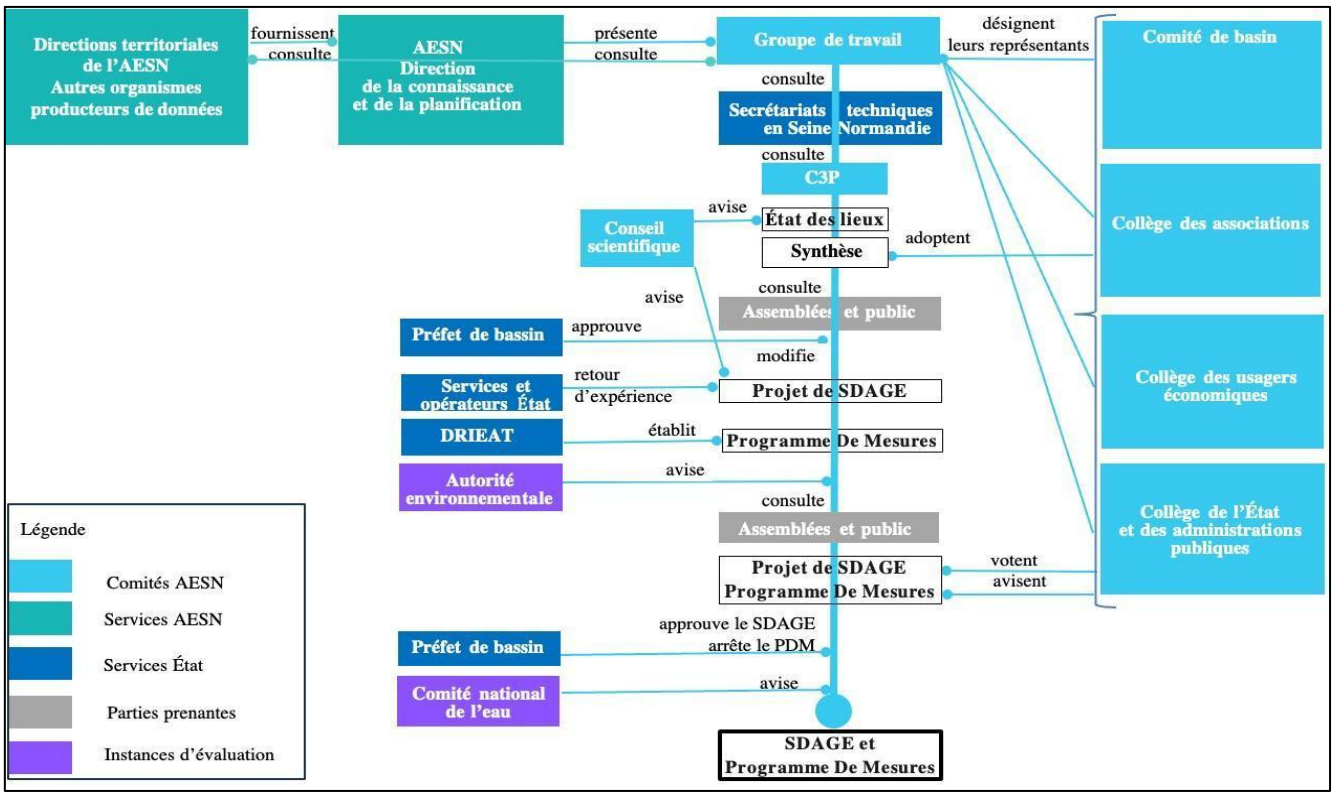


Figure 11. En Seine-Normandie, le chemin de l'élaboration du SDAGE 2028 – 2033 avec son programme de mesures jusqu'à son approbation (Marcovitch & Carré).

Les éléments du diagnostic de l'état des masses d'eau, tels que définis par la DCE[53], sont fournis par la Direction de la connaissance et de la planification de l'agence[54], elle-même alimentée par les réseaux de mesure et leurs analyses dans les différentes directions territoriales de l'agence. Les services techniques dans chacun des six sous bassins de Seine-Normandie définissent pour les différentes unités hydrographiques et les eaux littorales un risque de non atteinte des objectifs environnementaux (RNAOE) en fonction des pressions anthropiques et de

[53] Caractérisation des masses d'eau, caractérisation des pressions anthropiques, scénarios tendanciels, analyse économique des usages de l'eau dans le bassin, évaluation des risques de non atteinte du bon état pour la fin de l'exercice (2033) et des pressions en lien avec ces risques.

[54] Le nom de la direction peut varier d'une agence à l'autre, ici nous prenons celui de l'AESN.

leurs potentielles évolutions.

Pour répondre aux manquements constatés au bon état des masses d'eau constatés, le groupe de travail s'appuie sur les propositions des six directions territoriales pour rédiger l'état des lieux et son diagnostic, les dispositions étant généralement choisies en fonction de l'effet attendu sur l'amélioration de la masse d'eau. Nous retrouvons ici les conséquences de la DCE dans les orientations des actions des comités de bassin.

Le contenu du diagnostic est ensuite soumis aux avis des services issus du secrétariat technique de l'agence, et aux différentes commissions - comme la Commission Permanente des Programmes et de la Prospective (C3P) et le conseil scientifique du comité de bassin de Seine-Normandie. Ces deux instances ont été créées (dès 2004 pour le conseil scientifique) à l'initiative des membres du comité de bassin, et ne se retrouvent pas forcément dans les autres bassins. La C3P, présidée par le président du comité de bassin, est composée de représentants issus des services de l'État, de tous les usagers et des élus du comité de bassin, comprenant tous les présidents et vice-présidents du conseil d'administration, des commissions techniques et territoriales, des comités et groupes de travail.

Ensuite deux autres avis sont obligatoires, sur les milieux terrestres celui de la Commission des Milieux Naturels (CoMiNa), et sur les milieux littoraux et maritimes celui de la Commission du Littoral et de la Mer (CoLiMer).

L'état des lieux est alors proposé au comité de bassin, pour une approbation à la majorité. L'évolution de la composition des collèges, avec une plus grande place des associations, aide à mettre en avant les problèmes environnementaux. En Seine-Normandie l'état de lieux a été adopté par le comité de bassin lors de sa réunion du 2 juillet 2024.

Puis une synthèse est soumise pour avis aux assemblées territoriales du bassin, aux chambres consulaires, et au public. En Seine-Normandie leur consultation s'est faite du 11 novembre 2024 au 25 mai 2025, les assemblées étant sollicitées par courrier, et le public sur la plateforme de l'agence. Sur les 183 assemblées, 70 ont donné leur avis, dont 60 parmi celles dont la consultation est obligatoire. En ce qui concerne le public, 1 519 réponses ont été reçues. Assemblées et public sont largement d'accord avec les enjeux indiqués dans la synthèse, seules les chambres d'agriculture émettent un avis défavorable. Les remarques sont prises en compte dans la mesure où elles ne modifient pas les orientations générales de l'état des lieux. Le comité de bassin se prononce alors sur le document, avec ou sans prise en compte des observations, selon qu'elles apportent des corrections ou des précisions nécessaires et ne modifient pas le

texte de manière substantielle. Le comité de bassin en Seine-Normandie s'est prononcé le 9 octobre 2025 sur le document, auquel a été intégrée une partie des observations faites.

C'est à partir de ce document, amendé et voté, qu'est rédigé un avant-projet du SDAGE définissant les objectifs pour 2033, par les services techniques de l'agence, de l'État et le groupe de travail déjà mobilisé pour l'état des lieux[55]. Cette première version est ensuite discutée et amendée par la C3P. En Seine-Normandie cela se fera au premier semestre 2026. Puis de novembre 2026 à mai 2027, le comité de bassin organisera une nouvelle consultation du public et des assemblées sur l'avant-projet de SDAGE. À l'issue de cette consultation, le comité de bassin prendra en compte les avis exprimés, dans les mêmes conditions que pour l'état des lieux, et fera évoluer en conséquence le projet de SDAGE. En décembre 2027, il adoptera le projet et le soumettra pour approbation au préfet coordonnateur de bassin, après l'avis de l'autorité environnementale. Enfin le Comité national de l'eau rendra son avis consultatif.

Le programme de mesure associé au SDAGE est établi en concertation avec les services de l'agence de l'eau par l'autorité administrative (code de l'environnement L212-2-1), en l'occurrence le préfet coordonnateur de bassin et ses services, en Seine-Normandie par la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports (DRIEAT). Il est mené en parallèle du SDAGE et intimement lié aux orientations et aux objectifs qui y sont indiqués. Il identifie les mesures, c'est-à-dire les moyens à mettre en œuvre en vue d'atteindre les objectifs environnementaux de la DCE.

Démarré depuis septembre 2025 en Seine-Normandie, il associe les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires (syndicats, CLE), pour identifier et prioriser les actions à mener sur les masses d'eau. Le document fixe les types de travaux éligibles aux aides financières, sous formes de subventions ou d'avances. Le document est alors soumis à l'avis du comité de bassin (prévu à l'automne 2027), puis il est arrêté par le préfet de bassin (prévu en décembre 2027).

En même temps, les services de la DRIEAT élaborent le Plan de Gestion des Risques Inondations (PGRI), dont certains articles sont communs avec le SDAGE. L'analyse et la validation du PGRI obéissent aux mêmes règles que pour le SDAGE.

[55] En mars 2026, pour la première fois et à la suite d'une pression politique, le groupe de travail a été élargi à tous les agriculteurs du comité de bassin (les autres collèges ne sont représentés que par un seul membre), les réunions étant exclusivement consacrées aux amendements et observations des chambres d'agriculture.

1.3.3. La solidarité financière, volet central de la solidarité de bassin

Nous avons vu dans les chapitres précédents que les comités de bassin sont un lieu unique d'échange et de décision d'une gestion partagée par les usagers de l'eau d'un bassin, qui ne se retrouvent dans aucun autre pays.

Pour Pierre-Alain Roche, ancien directeur de l'AESN, « *Le fait de définir le commun ne donne pas obligatoirement les modalités et les instruments de sa gestion, et ne dit pas comment les mettre en œuvre pour obtenir une solidarité. C'est ainsi que les taxes affectées à l'objet commun, par rapport à l'universalité budgétaire, ont prouvé avoir une force réelle, qui est qu'il y a une véritable identification du besoin. Quand on dit qu'on fait cotiser les gens sur un objet particulier pour dépenser l'argent pour un objectif commun qu'on s'est donné, c'est exactement ce que fait l'agence de l'eau*. » (entretien 8 décembre 2023)

Avec cette solidarité territoriale, l'agence collectrice de redevances auprès des usagers pollueurs ou préleveurs crée une solidarité financière, elle aussi unique. La loi de 1964 a fait des agences de l'eau le principal instrument incitatif de la mise en œuvre de la politique de l'eau. « *Elles (les agences) sont typiquement des institutions subsidiaires et communautaires où les divers types d'usagers viennent apprendre ensemble (les uns des autres) la complexité de la politique à conduire, et ensuite négocier un partage solidaire des coûts de la reconquête du milieu*. » (Barraqué, 2000, p.76)

A. La solidarité financière, troisième volet de la solidarité dans les bassins hydrographiques

Jérôme Fromageau met en avant « *l'innovation majeure de la loi de 1964 qui est le premier texte législatif à prendre en compte l'internalisation des externalités avec la création d'un système de redevances sur la pollution et les prélèvements que les agences doivent collecter* » (Fromageau, 2015, page 20).

La nature particulière des redevances prélevées par les agences de l'eau a été analysée par Bernard Barraqué et Patrick Laigneau, dans leur article de 2017, renvoyant à l'avis du conseil d'État de 1967. « *Certains ont voulu que la question du statut juridique des redevances des agences soit soumise à l'avis du Conseil d'État. Mais, en 1967, ce dernier fut d'avis que l'on ne pouvait pas décider ! Le fait que tous devaient les payer faisait des redevances un impôt, sauf pour ceux qui recevaient une aide, et pour lesquels elles passaient dans la catégorie des redevances pour service rendu. Le Conseil d'État proposa donc de laisser les redevances dans une catégorie à part, une catégorie sui generis. »* (Barraqué & Laigneau, 2017, p. 117*)*

Jean-Luc Pissaloux et André Wulf expliquent que la lutte contre la pollution en France se faisait depuis le droit romain jusqu'alors par des interdictions visant à protéger certains usages de l'eau (2010, p. 209). En cas de pollution, la répression se faisait une fois le délit constaté localement, en général par le garde-pêche, avec la recherche du pollueur, puis une indemnisation au frais du pollueur de l'usager victime, et une demande de correction des risques de pollution (Lestel et al., 2013).

Avec la loi sur l'eau de 1964, cette lutte va alors connaître une forme nouvelle, avec une dimension économique visant à faire prendre en charge par les différents usagers, selon leur type et le degré de pollution, le coût de la prévention, en plus de la lutte contre la pollution elle-même. Bernard Barraqué et Patrick Laigneau rappellent que les redevances ont été payées à partir de 1974 « *par les habitants via leurs factures d'eau, mais ces derniers n'étaient qu'indirectement représentés dans les comités de bassin ; ce sont leurs élus qui siégeaient et votaient le montant desdites redevances. »* (2017, page 118) La contribution financière fournie par les usagers alimente le budget mutualisé par grand bassin des agences de l'eau et est utilisée, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, selon les orientations du conseil d'administration et son comité de bassin.

Le montant des redevances est calculé pour couvrir les actions décidées. Le décret n° 66-700 du 14/09/66 relatif aux agences financières de bassins dans son article 17 précise que *« ... le montant des redevances est fixé en fonction des dépenses de toute nature devant incomber à l'agence dans le cadre d'un programme pluriannuel…* », et dans son article 18 que « I. *Des redevances peuvent être réclamées aux personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile : soit qu'elles contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau, soit qu'elles effectuent des prélèvements sur la ressource en eau, soit qu'elles modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin. » «* II. *Toute délibération relative aux taux des redevances et des primes est soumise à l'avis conforme du comité de bassin. Il en est de même pour toute délibération relative à l'assiette des redevances… »* (https://aida.ineris.fr/reglementation/decret-ndeg-66-700-140966-relatif-agences-financieres-bassins)

À la spécificité territoriale de la solidarité s'ajoute ainsi une spécificité financière au service de la lutte contre la pollution des milieux, véritable motif[56] de la création des agences financières de bassin. « *N'ayant pas la possibilité d'être maîtres d'ouvrage des travaux*

[56] À ceci s'ajoute la régulation des prélèvements sur les ressources en eau et la modification du régime de cours d'eau.

contribuant à l'amélioration qualitative et quantitative des ressources en eau dans leurs territoires, les agences devaient financer des ouvrages réalisés par d'autres acteurs, collectivités territoriales ou industriels. Elles ont pu le faire dès qu'elles ont perçu des redevances pollution et prélèvement à partir de 1969. » (Barraqué & Laigneau, 2025)

Jean-François Donzier rappelle que « *Les "agences financières de bassin" avaient été créées à l'origine d'abord pour collecter des fonds qui faisaient défaut à partir d'un système de redevances de pollution ou de prélèvement. De ce point de vue, elles ont connu un fantastique succès puisqu'elles parviennent à réunir aujourd'hui [en 2015] plus de 2 milliards d'euros par an pour financer notre politique de l'eau. Le fait que les pollueurs et les consommateurs aient dû contribuer au prorata des m^3 d'eau qu'ils prélèvent ou des quantités de matières polluantes qu'ils rejettent, était une idée géniale et novatrice en 1964, et l'État a pu ainsi progressivement se désengager budgétairement de ce secteur. Désormais, les agences de l'eau constituent les pièces maîtresses du financement.* »

Les redevances sont considérées comme des impôts depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1982[57], et sont introduites dans le corpus législatif avec la LEMA. Le dispositif des redevances des agences de l'eau y est précisé par la définition, au niveau de la loi, de l'assiette et des « fourchettes » de taux des redevances. Les redevances actuelles présentées dans le tableau 6 sont issues de la réforme adoptée dans la loi de finances 2024 du 30 décembre 2023, qui vient modifier les redevances instituées par la LEMA, qui elle-même remplaçait les redevances mises en place en 1966. Elles ont pour objectif de « *donner un signal prix plus marqué sur les prélèvements, la pollution de l'eau et la performance des services publics d'eau potable et d'assainissement (lutte contre les fuites, diminution des rejets polluants rejetés en rivière.* » (Ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des Risques, *Réforme des redevances des agences de l'eau*, 2024)

La récente réforme apporte comme principale innovation la création d'une redevance « performance »[58], en vue d'améliorer les rendements des réseaux d'adduction d'eau potable et obtenir ainsi les diminutions des prélèvements en eau, demandées par le « plan eau » de 2023.

[57] Notons que la loi sur l'eau de 1992, 10 ans après l'arrêt du Conseil constitutionnel ne l'a pas pris en compte… ce qui peut expliquer que le terme agence de l'eau ne figure pas dans la loi, contrairement à comités de bassin souvent cités.

[58] Cette redevance remplace les trois redevances pour pollution domestique, pour modernisation des réseaux de collecte domestique et pour modernisation des réseaux de collecte non domestique. Sont créées la redevance sur la consommation d'eau potable, la redevance de performance des réseaux d'eau potable et la redevance de performance des systèmes d'assainissement collectif.

Cette redevance, après examen du Conseil constitutionnel, ne peut pas être payée par les usagers, au motif que ceux-ci n'ont pas prise sur les réseaux, mais est redevable par les collectivités responsables du service. Elle vise également à rééquilibrer progressivement l'origine des contributions pour moins faire peser la fiscalité de l'eau sur les ménages, avec une augmentation de la contribution des industries (pour 50% de l'augmentation).

Tableau 6. Les redevances des agences de l'eau en 2025 (Marcovitch & Carré)

Catégorie d'usagers	Nature des redevances	Objectifs	Assiette
Tous les abonnés au réseau d'eau public, dont les industriels et agriculteurs (hors élevage)	Consommation d'eau potable	Fonctionnement du réseau public	Volume d'eau facturé + Taux voté par le CB
Tous les abonnés au réseau d'eau public, dont les industriels (hors élevage)	Performance des réseaux d'eau potable	Fonctionnement du réseau public	Volume d'eau facturé + Taux voté par le CB
Tous les abonnés au réseau d'eau public, dont les industriels (hors élevage)	Performance des réseaux d'assainissement collectif	Fonctionnement du réseau public	Volume d'eau facturé + Taux voté par le CB
Tous les abonnés au réseau d'eau public, dont les industriels et les agriculteurs (hors élevage)	Alimentation en eau potable	Prélèvements d'eau dans le milieu naturel	Volume d'eau facturé + Taux voté par le CB
Agriculteurs	Irrigation	Prélèvements d'eau dans le milieu naturel	Volumes supérieurs aux seuils fixés à 10 000 m^3/an ou 7 000 m^3/an en ZRE
Agriculteurs et autres acteurs procédant au stockage	Stockage d'eau en période d'étiage	Prélèvements d'eau dans le milieu naturel	Retenue > 1 million de m^3
Industriels	Alimentation des activités industrielles	Prélèvements d'eau dans le milieu naturel	Volumes supérieurs aux seuils fixés à 10 000 m^3/an ou 7 000 m^3/an pour les secteurs en ZRE
Producteurs d'hydroélectricité	Prélèvement d'eau hydroélectricité	Prélèvements d'eau dans le milieu naturel	Volume d'eau turbiné (m^3) dans l'année × hauteur de chute brute (m) de l'installation
Propriétaires d'ouvrage	Redevance pour obstacle sur les cours d'eau	Protection du milieu	Hauteur de chute (à partir de 5 mètres de hauteur) × par un coefficient de débit du tronçon de cours d'eau au droit de l'ouvrage et par un coefficient, lié à l'entrave au transport sédimentaire et à la circulation des poissons.
Pêcheurs	Protection du milieu aquatique	Protection du milieu	Pêcheur × taux fixé par le CB
Industriels	Pollutions industrielles	Rejets dans le milieu naturel	S'ils dépassent les seuils fixés par la loi (Art L213-10-2).
Agriculteurs	Pollutions diffuses	Rejets dans le milieu naturel	À l'achat de produits phytopharmaceutiques ou de semences en contenant
Agriculteurs	Pollutions d'élevage	Rejets dans le milieu naturel	Selon le nombre d'UGB (unité de gros bétail)

Depuis 2006, dans chaque bassin, les redevances sont fixées par le conseil d'administration de l'agence sur la base de l'encadrement national (et non plus fixées par le comité de bassin, point sur lequel nous reviendrons dans la partie suivante) et elles sont soumises à l'avis conforme du comité de bassin. On retrouve le rôle décisionnaire du conseil d'administration puisque, votant le budget de l'agence de l'eau, en cela il fixe les taux des redevances, taux désormais appelés tarif. Aussi, alors que les assiettes des redevances sont définies par la loi, les taux appliqués varient d'une agence de l'eau à l'autre en fonction des décisions des conseils d'administration et des comités de bassin. Pour les deux redevances sur la performance des réseaux publics, désormais dues par les collectivités, « *ces redevances seront modulées par des coefficients, dont les valeurs seront fixées par les agences de l'eau (taux de fuites du réseau, connaissance du réseau, coefficient d'efficacité, système d'autosurveillance…)* » (Morard, 2025, p. 8).

Cette capacité des conseils d'administration à fixer les taux de redevance existe dès l'origine des agences. Bernard Barraqué et Patrick Laigneau rappellent que le coefficient de collecte a été créé en 1980 pour augmenter le produit de redevances domestiques et financer la construction des réseaux d'assainissement. Pour les deux auteurs, cela a abouti « *à faire des usagers domestiques et assimilés les contributeurs fortement majoritaires aux budgets des agences. (…) Dans le cas du bassin Seine-Normandie, complété par une redevance spéciale pour financer le programme « Seine propre », il a conduit à doubler la contribution des usagers domestiques par rapport aux industriels (non assujettis alors au financement des réseaux de collecte, qu'ils y soient d'ailleurs raccordés ou pas). »* (Barraqué & Laigneau, 2025)

Le Principe Pollueur-Payeur (PPP) est généralement évoqué pour décrire la logique financière des agences. L'évocation du PPP tient pour beaucoup aux nombreuses études et travaux préparatoires à la loi de 1964 (voir Petit, 2015, p. 118 et suivantes), même si le principe n'est pas évoqué dans la loi. Adopté par l'OCDE dès 1972, ce principe signifie que le pollueur doit supporter « *le coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution* », mesures qui sont « *arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable* » (OCDE, 1992). Néanmoins, il faudra attendre vingt ans à travers la Directive Eaux

Résiduaires Urbaines de 1991 (DERU)[59] et la loi sur l'eau de 1992, pour que le principe pollueur-payeur soit intégré au code rural dans son article 200-1[60].

C'est sur le principe du pollueur-payeur que les agences de l'eau communiquent aujourd'hui sur leurs redevances. Or il ne correspond pas tout à fait, en l'état, à ce qui est appliqué au sein des agences. Le fondement de la loi de 1964 est que les pollueurs et les consommateurs contribuent au prorata des mètres cubes d'eau qu'ils prélèvent ou des quantités de matières polluantes qu'ils rejettent.

Pour autant les services des agences dans les années 1970 n'ont aucun moyen de mesurer la pollution émise et d'établir ainsi une redevance agissant comme un signal vers le pollueur pour qu'il agisse sur sa pollution. Le calcul de la redevance est basé sur une pollution journalière estimée forfaitairement, par type d'usager. L'assiette, le taux des redevances et leur mode de calcul évoluent en fonction des besoins identifiés par les comités de bassin et des actions pour y répondre. Bernard Barraqué et Patrick Laigneau rappellent que l'on a complexifié le dispositif au début des années 1990 en introduisant un coefficient d'agglomération pour augmenter le montant des redevances dans les plus grandes villes, où les travaux d'assainissement, liés aux obligations de résultats de la DERU, coûtaient plus cher (Barraqué & Laigneau 2017, p. 118). Alexandre Brun (Brun, 2009, p. 5) et Jean-François Donzier le nomment « *principe du pollueur-utilisateur-payeur mis en place en France depuis la loi de 1964* » (Donzier, 2015, p. 13). Les redevances sont conçues dans une perspective utilitariste (comme nous l'avons présenté dans le premier chapitre), et leur montant est calculé pour couvrir celui des actions de lutte contre la pollution, votées par les comités de bassin.

Si certains auteurs mettent en avant le caractère incitatif de l'action des agences (Pissaloux & Wulf, 2010, pp. 211-212), on peut cependant s'interroger sur l'effet incitatif des redevances en elles-mêmes, les principaux payeurs, les usagers, payant les 4/5^{e} du total des redevances, les élus préférant « *continuer à recevoir des subventions à l'investissement, ce qui conduisait à laisser les habitants payer les redevances au plafond* » (Barraqué & Laigneau), et les pollueurs (comme les industriels et les agriculteurs) ne supportant pas le coût complet de leur pollution, point aujourd'hui au cœur des critiques faites aux agences, et que nous

[59] La directive européenne n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, dite DERU va imposer des obligations de collecte et de traitement des eaux usées que l'on retrouve dans la loi sur l'eau de 1992 et le décret n° 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées.

[60] *« …le principe pollueur-payeur selon lequel les frais résultants des mesures de prévention et de correction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur… »* (https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000551804)

analyserons dans la partie suivante. Valéry Morard conclut sur le levier fiscal des agences en indiquant que « *Si ce dernier ne joue qu'un rôle direct limité vis-à-vis de la réduction des pollutions ou de la consommation d'eau, le produit des redevances intégralement affecté au budget des agences de l'eau permet avant tout le financement d'investissements essentiels pour la qualité des milieux, afin d'accroître la résilience des territoires dans un contexte de dérèglement climatique.* » (Morard, 2025, p. 13)

Comme l'explique Claire Sérès, les agences de l'eau fondent leurs financements sur le principe « non pollueur, non payeur » dans une logique différente du PPP. « *Il s'agit dans ce cas, d'aider les pollueurs potentiels à mettre aux normes leurs installations ou à modifier leurs techniques de production, de telle sorte qu'ils réduisent leurs pollutions, et ne soient pas taxés »* (Sérès, 2003, p.83). Le Conseil d'État dans un avis rendu le 13 novembre 1984 considère que les dispositions de la loi de 1964 s'organisent autour du principe « *pollueur – payeur – bénéficiaire* », et que les agences sont « *tenues de respecter la corrélation entre l'objet des actions et travaux qu'elles ont pour mission de faciliter et les diverses redevances susceptibles d'être créées à cet effet.* »

Le Commissariat Général au Plan lui parle de « *pollueur sociétaire* » (CGP 1997, p. 97), estimant que la redevance, perçue par les participants comme une cotisation, ouvre droit à un juste retour du montant cotisé.

B. La solidarité à l'aune des aides des agences et du travail de la commission des aides

Au-delà des conseils et de l'assistance technique, le principal moyen d'action des agences et des comités de bassin réside dans la définition et l'octroi d'aides financières pour des projets portés par les collectivités, les agences ne pouvant pas être maîtres d'ouvrage[61]. Comme l'explique Valéry Morard (alors directeur général adjoint de l'agence Loire-Bretagne), « *Grâce à ces redevances, l'agence de l'eau apporte, dans le cadre de son programme d'intervention, des concours financiers (subventions) aux personnes publiques (collectivités territoriales...) ou privées (acteurs industriels, agricoles, associatifs...) qui réalisent des actions ou projets d'intérêt commun au bassin ayant pour finalité la gestion équilibrée des ressources en eau.* » (Morard, 2025, p. 6)

[61] Ainsi que le présente Bernard Barraqué, les agences « *ne disposent pas de la maîtrise d'ouvrage. Cela s'explique par le fait que les comités de bassin font une place aux usagers de l'eau à côté des élus du suffrage, alors que d'après la Constitution, l'argent public doit être perçu et dépensé sous le strict contrôle de ces derniers*.» (Barraqué, 2025, p. 15)

Les aides des agences de l'eau sont définies par type d'opération selon des modalités fixées par le conseil d'administration, ayant un rôle décisionnaire car il fixe les règles d'attribution des aides. Ces aides peuvent prendre la forme de subventions ou de prêts, pour la réalisation des projets ayant fait l'objet d'un dépôt de dossier auprès de l'agence dont le porteur du projet relève. Ces projets sont essentiellement des travaux en concordance avec le programme d'action du bassin, mais peuvent aussi être des études (voir l'exemple sur la figure 12 des types d'aides en Seine-Normandie attribuées au premier semestre 2022).

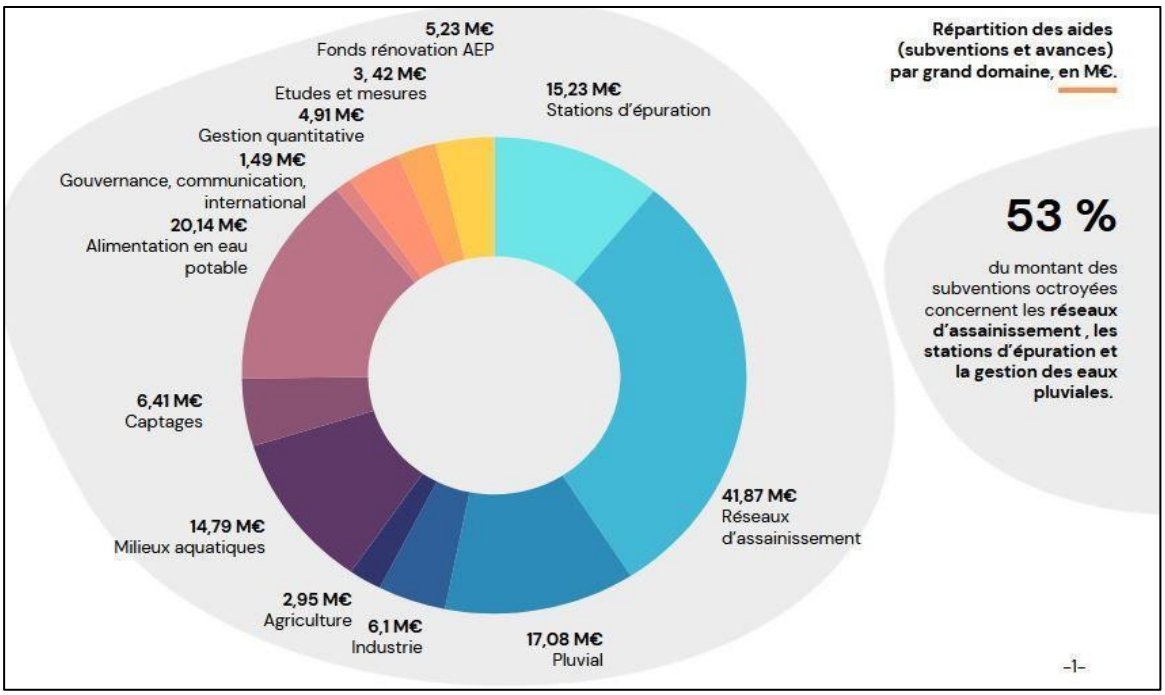


Figure 12. La répartition des aides attribuées par la commission des aides en Seine-Normandie lors de la première commission d'avril 2024 (https://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/CPCDZ2403.pdf)

La commission des aides est issue du conseil d'administration (comme indiqué sur la figure 13). Présidée en Seine-Normandie par un élu, M. François Cholley, maire de Villemoisson-sur-Orge, la commission est composée de 18 administrateurs de l'agence, dont six du collège des élus, cinq du collège des usagers associatifs et personnes qualifiées, trois du collège des usagers économiques, trois du collège de l'État et un représentant du personnel de l'agence. Avant d'être examiné par la commission des aides, le dossier a déjà été étudié par un membre de la direction territoriale concernée de l'agence afin que la commission n'ait à se prononcer que sur les dossiers qui sont problématiques.

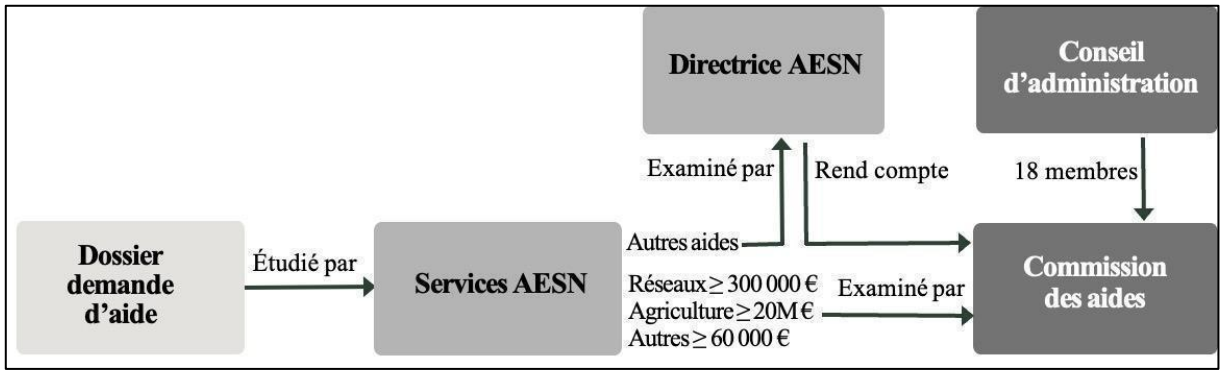


Figure 13. L'examen des dossiers d'aide en Seine-Normandie en 2024 (Marcovitch & Carré).

Puis les dossiers sont examinés en fonction du type d'aide demandé et de son montant. Les décisions pour lesquelles l'avis de la commission est requis sont les aides relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement supérieurs à 300 000 euros, les aides agricoles encadrées par des conventions-cadre pour au moins 20 M€, et les aides relatives aux autres lignes du programme supérieures à 60 000 euros. Les concours financiers inférieurs à ces sommes et le reste des aides sont donc attribués directement par la directrice générale, le conseil d'administration lui ayant donné une « *délégation pour décider de l'attribution ou des refus des d'octroi de concours financiers* », et depuis 2024 « *l'attribution des aides relevant de fonds délégués* », à charge pour elle de rendre compte de ses décisions à la commission des aides.

En Seine-Normandie, la commission se réunit quatre fois par an pour les attributions des aides, une cinquième réunion de la commission est programmée pour examiner certains points de doctrine ou pour traiter d'un sujet spécifique complexe ou très particulier (tel que le financement d'une station de potabilisation d'eau par « osmose inverse basse pression », technologie très controversée).

Tableau 7. La répartition des dossiers d'aide entre la commission et la direction de l'AESN en 2024 (document AESN)

Examen des Aides	**Montant**		**Nombre de dossiers**	
(SUBV. + Avances)	**en M€**	**en %**	**en Nbre**	**en %**
Commissions des aides	539,38	73%	1 272	30%
Décisions Directrice	196,34	27%	2 958	70%
Total (en M€)	**735,72**		**4 230**	

Au cours de la réunion de la commission des aides du 28 novembre 2024, un bilan de l'année 2024 a été présenté. La commission s'est effectivement réunie quatre fois et, en moyenne, elle a examiné un peu plus de 300 dossiers par session. Ce sont au total 4 230 dossiers qui auront été engagés en 2024 pour un montant de 735,72 M€. On peut noter sur le tableau 7 que trois dossiers sur quatre, en montant, sont validés par la commission, même s'ils n'en représentent qu'un tiers en nombre.

Comment sont discutées collectivement les priorités que la commission donne à l'eau, et les mesures qui méritent d'être financées ? Il n'y a pas de lois sur l'eau qui aient encadré cette question. Dans la pratique, la commission se prononce sur l'attribution des aides d'abord conformément au programme de mesure (soit le programme « Eau & climat » 2019-2024 pour l'AESN). Ensuite, des règles peuvent être établies, comme pour la commission des aides de Seine-Normandie où les membres de la commission confrontent le projet à la possibilité d'une solution alternative meilleure, et veillent à l'efficacité de l'aide accordée. Ainsi, ont été refusées en 2024 des demandes d'aide pour un projet d'expérimentation d'osmose inverse basse pression, dont l'effet des rejets en rivière n'était pas pris en compte, ou une désimperméabilisation de trottoir jouxtant un parc urbain d'une surface importante.

Conclusion de la première partie

La solidarité autour des usages de la ressource en eau et d'un fonctionnement écologique des cours d'eau et des milieux aquatiques est issue depuis la loi sur l'eau de 1964 de l'imposition d'une logique de bassin versant pour sa gestion hydrographique et son administration financière. La loi de 1964 en instaurant la gestion par bassin hydrographique l'a dotée des moyens de son application : les agences de l'eau et les comités de bassin, décisionnaires au niveau des programmes d'action, des redevances et des aides financières et techniques. L'élargissement des domaines des politiques de l'eau en France s'est accompagné de celui du principe de solidarité.

C'est cette triple solidarité - territoriale, hydrographique et financière - qui fait la particularité française (Rowbottom et al., 2022). Son originalité réside dans le fait que ces trois volets ne se retrouvent dans aucun autre pays, dans leurs principes et surtout dans les moyens de leur application.

La gestion par bassin versants, s'appuyant sur des programmes élaborés et décidés par les comités de bassin dans lesquels les représentants de l'État sont progressivement devenus minoritaires, marque le passage d'une gestion publique, dans le sens étatique, vers une gestion par des « publics », qu'ils soient élus ou usagers.

Pour conclure la réflexion engagée dans cette partie, le terme de parlement de l'eau pour désigner un comité de bassin ne nous paraît pas le plus adapté, compte-tenu de la façon dont ses membres sont désignés. Il a le pouvoir, à travers ses groupes de travail et ses commissions, de proposer des règles pour la gestion du bassin, qui s'accordent avec le cadre législatif national. Aussi, certains ont proposé le terme de Sénat, du fait de la nomination à double niveau. Néanmoins, s'il faut comparer le comité de bassin à une forme d'assemblée connue, c'est au CESE, qui serait élargi aux élus du territoire et aux services de l'État dans le bassin, qu'il s'apparenterait le mieux. Quant au pouvoir exécutif, il est assuré par le conseil d'administration, qui s'appuie sur les différents services de l'agence.

Nous obtenons, comme présentés dans le tableau 8, des instances aux caractéristiques différentes de celles des CLE, telles qu'établies par Rémi Barbier et ses collègues (Barbier et al., 2022). L'absence de majorité au sein du comité de bassin présente comme avantage d'obliger à des compromis et des règles collectives, et comme désavantage une forme d'irresponsabilité, permettant à des minorités d'affaiblir le compromis, sans s'engager sur des choix communs. À l'inverse, l'existence d'une majorité dans une CLE oblige à faire des choix

(positifs ou non) et à les appliquer, avec la double portée juridique du règlement du SAGE, là où le SDAGE n'a qu'une obligation de compatibilité, mais pour l'ensemble des documents de planification, aux échelons régionaux et donc aussi locaux.

Notons enfin que l'essentiel tient à ce que, si les comités de bassin n'ont pas la capacité d'être maîtres d'ouvrages, ils ont depuis la loi de 1964 celle de décider de leur budget, d'une redevance et de son utilisation, certes dans le cadre d'une politique nationale depuis 2006, mais sans intervention des ministères et du Parlement. Les redevances constituent l'outil central de l'action des agences et des comités, « *ces dernières suscitant évidemment des convoitises (vous imaginez la cagnotte : autour de 2 milliards d'€ !) et conférant, de jure et de facto, une autonomie certaine et un pouvoir important aux agences de l'eau.* » (Fonbaustier, 2015, p. 201)

Tableau 8. Comparaison des instances de bassin et des commissions locales de l'eau

Instances de bassin	Commission locale de l'eau
• 4 collèges, dont les représentants sont choisis par leurs membres, sans majorité • Défense corporatiste des collèges vs. diagnostic et objectifs partagés de la gestion de l'eau et des milieux • Production d'un état des lieux, d'objectifs et d'un programme de mesures (seule obligation juridique de compatibilité) • Budget propre et attribution d'aides financières	• 3 collèges avec une majorité du collège des élus • Compétition autour des usages vs. communalisation • Production d'un règlement avec une double portée juridique (compatible et conforme) • Fonctionnement sur les ressources propres et les aides reçues

Toutefois, nous sommes en droit de nous interroger sur le fait qu'à ce jour, ni le site ministériel « les agences de l'eau » (https://www.lesagencesdeleau.fr/), ni le site « aides et territoires » (https://aides-territoires.beta.gouv.fr/partenaires/1844-agence-de-leau/) où est rappelé que les agences sont « *des établissements publics administratifs de l'État sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement et sous celle du ministère chargé des finances* », ne font apparaitre sur leurs pages les comités de bassin, ni même vraiment les conseils d'administration.

Tout en ayant bien en tête que les services de l'État, dont les agences de l'eau, jouent un rôle central dans la préparation du SDAGE et du programme de mesures, et que l'ensemble des décisions (désignation des membres du comité de bassin, contenu du SDAGE, du programme de mesures) est finalement approuvé par le préfet de bassin, néanmoins le SDAGE et le

programme de mesure ont été votés et avisés par le comité de bassin. En Seine-Normandie (comme dans les autres bassins) le préfet n'a jamais pris position contre un projet de SDAGE voté par le comité de bassin, même s'il en a le pouvoir. D'autre part, si le budget est désormais encadré par les ministères et le Parlement, le conseil d'administration est l'organe qui vote le budget, fixe les taux des redevances et décide des règles d'attribution des aides.

C'est cet équilibre qui, pour l'instant, nous conforte dans la caractérisation d'une gestion de l'eau par des publics plutôt qu'une gestion publique, en considérant la place qu'y jouent les représentants des collectivités territoriales, des acteurs économiques et des associations, avec ceux de l'État.

Finalement, le système des agences de l'eau a permis depuis soixante ans aux usagers dans chacun des six grands bassins hydrographiques métropolitains (et dans une moindre mesure des quatre offices de l'eau ultramarins) de mettre en commun leurs ressources financières et de décider ensemble des actions à mener pour améliorer les ressources en eau et les milieux aquatiques, dans le cadre des lois votées par le parlement national.

Il reste à voir dans la partie suivante comment l'élargissement de la conception de la solidarité a été déclinée dans les grands bassins et l'adéquation des objectifs et des moyens, puis dans une dernière partie comment la solidarité est convoquée et mise en œuvre localement, et si les objectifs assignés sont atteints.

2. Les développements des champs d'application de la solidarité à l'échelle des grands bassins et leur succès relatif

Le fonctionnement des agences fait de la gestion de l'eau une construction sociale, autour des choix d'actions et de financement au sein des comités de bassin, avec leurs négociations entre les différents collèges. Jusqu'au début des années 1990, la solidarité s'est exercée au sein des agences et de leurs comités de bassin pour lutter contre les pollutions essentiellement industrielles et domestiques. Les années 1990 voient un élargissement de son champ d'application avec la prise en compte, entre autres, des pollutions d'origine agricole.

Les années suivantes connaissent aussi une diversification des domaines d'exercice de la solidarité dans les politiques de l'eau face aux inondations et à la sécheresse, avec l'arrivée de nouveaux acteurs pour les porter, comme les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en 1997 et les Organismes Uniques de Gestion Collective de l'eau (OUGC) en 2006, avec de nouveaux outils de gestion, comme les Programme d'Actions de Préventions des Inondations (PAPI) en 2002, les Zones de Répartition des Eaux (ZRE), et les Projets de Territoires pour la Gestion de l'Eau (PTGE) en 2019. Ces acteurs et ces outils s'inscrivent dans « *une nouvelle structuration en tension, entre domanialisation, réglementation centralisée et planification d'un côté, et gestion communautaire et contractuelle, territorialisée plus localement, de l'autre* » (Barraqué, 2000).

L'ambition du premier chapitre de cette partie est d'étudier comment est alors compris et appliqué le principe de solidarité dans l'élargissement de ses champs d'application, en examinant d'abord la lutte contre les pollutions d'origine agricole, puis les inondations et la sécheresse.

En termes de résultats, la mise en œuvre de la mutualisation des moyens financiers par les agences a permis d'équiper la majorité des communes françaises pour leur assainissement puis la préservation des milieux. Les résultats sont tangibles, comme l'atteste le 11^{e} programme 2019-2024 de l'agence de l'eau Seine-Normandie à travers trois domaines particulièrement représentatifs : la dépollution des villes (180 stations construites en 2020) ; la restauration de la continuité des cours d'eau (en 2021, 174 rendus franchissables) ; l'élimination de substances prioritaires et dangereuses (3442 kg fin 2021).

Cependant, en dépit des progrès réalisés, les critiques faites aux agences de l'eau n'ont jamais cessé, et ce, depuis leur origine en 1964, prenant des formes différentes selon les périodes[62]. Au regard de la solidarité, les associations de consommateurs dénoncent un usager qui paie pour tous les pollueurs ; les associations environnementales critiquent une gestion essentiellement curative et non préventive, ainsi qu'une priorisation économique de l'usage de l'eau (Morandi et al., 2016). La Cour des comptes, tout en soulignant le travail et les résultats obtenus, a insisté sur leurs insuffisances, au regard des attentes des réglementations européennes (2010).

Nous devons alors examiner le travail effectué par les comités de bassin et les agences, tout en prenant en compte les faiblesses et les limites de ce qui a été fait, dans la mesure de ce qu'elles pouvaient faire. Rappelons ici, en reprenant les propos de Sylvain Barone, que "*The Water Agencies do not have the power to enforce water policy – this comes under the remit of the state's decentralised technical services and the Office français de la biodiversité (French Biodiversity Agency) – nor are they responsible for project management. That is left to the local authorities, who are also involved in the co-financing of water policies alongside the Water Agencies*[63]." (Barone, 2024, p.7) Nous considérerons ce qui relève de la constitution même des agences, puis leurs difficultés de fonctionnement, et les raisons de ces difficultés. Pour cela, nous nous appuierons principalement sur l'exemple de l'AESN.

Enfin, la récente reconnaissance nationale d'une pression quantitative sur la ressource en eau, matérialisée en 2023 par l'adoption de 53 mesures du « plan eau » visant une gestion de l'eau résiliente et concertée, replace les agences et les comités de bassin au cœur de la gouvernance de l'eau. Cependant, cette reconnaissance survient après une décennie marquée par la réduction de leurs moyens financiers et humains. Parallèlement, la modification

[62] Bernard Barraqué et Patrick Laigneau remarquent que les agences « *ont longtemps été considérées comme un exemple réussi de système décentralisé et participatif de gestion de l'eau, en France comme à l'étranger. Puis au milieu des années 1990, elles ont été critiquées par une coalition hétéroclite (Laigneau, 2014) : consommateurs trouvant l'eau trop chère, économistes jugeant les agences a priori inefficaces car n'appliquant pas le principe pollueur-payeur selon leur conception (cour des comptes, 2015 ; Godard, 2016), écologistes et militants altermondialistes les trouvant inféodées aux industriels ou aux multinationales de l'eau… sans oublier les journalistes en quête de scandales (Orange, 1997).* » Barraqué & Laigneau, 2025)

[63] Proposition de traduction : « *Les agences de l'eau n'ont pas le pouvoir de faire respecter la politique de l'eau – cela relève de la compétence des services techniques décentralisés de l'État et de l'Office français de la biodiversité – et ne sont pas non plus responsables de la gestion des projets. Celle-ci est confiée aux collectivités locales, qui participent également au cofinancement des politiques de l'eau aux côtés des agences de l'eau.* » (Traduit avec DeepL)

législative de 2014[64] donne la compétence obligatoire et exclusive de la Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GeMAPI) aux EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP), dans le but de réunir dans une même structure la gestion des milieux aquatiques et l'aménagement du territoire. Cette nouvelle compétence a été transférées en 2018[65] aux EPCI-FP et métropoles (autorités gemapiennes). Elle revient toutefois sur la logique de gestion hydrographique, avec le risque de rescinder les bassins versants dans des découpages administratifs, et d'individualiser cette gestion hors d'une solidarité amont-aval, ou encore urbaine-rurale. Néanmoins, les autorités gemapiennes ont la possibilité de transférer cette compétence à des organismes de bassin, syndicats, EPAGE ou EPTB.

De façon plus insidieuse, lorsque la politique de l'eau est élaborée au niveau national, pour ne pas dire présidentiel pour le « plan eau », et qu'une part importante de son financement est apportée par la Caisse des Dépôts, cela mène à une dynamique qui est de nature à mettre en péril le triptyque « bassin-agence-comité de bassin », seul outil effectif et efficace de la solidarité connu à ce jour. Le principe de solidarité au cœur de la politique de l'eau telle qu'elle s'est progressivement construite depuis 1964 risque-t-il d'être mis en cause par ces changements politiques ?

Le troisième chapitre de cette partie met en lumière les risques inhérents à un affaiblissement des fondements actuels de cette solidarité dans la gestion de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, alors que les impacts du changement climatique rendent cette solidarité plus indispensable que jamais.

[64] Suite à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), publiée le 28 janvier 2014.

[65] Lois de décentralisation du 27 janvier 2015 et du 7 août 2015.

2.1. Élargissement et diversification des objectifs de la solidarité et des moyens de sa mise en œuvre dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques

Le travail des agences et de leurs comités a été centré dans les années 1970 et 1980 sur les pollutions industrielles et domestiques. Les années 1990 voient une attention croissante aux pollutions d'origine agricole, principalement sous l'influence des réglementations européennes (comme la directive nitrate de 1993). En Seine-Normandie, le financement des V^{e} et VI^{e} programmes a été assuré à 80% par les collectivités - c'est-à-dire les particuliers acquittant une facture d'eau et d'assainissement – et pour 19 % par les industriels et 1% par les agriculteurs[66]. Cette répartition montre bien le poids de la dépollution et des équipements en assainissement dans les choix des comités de bassin (Vieillard-Coffre, 2001). Cependant le niveau des redevances n'apparaît pas suffisant pour être efficace, et surtout il n'est pas appliqué aux pollutions diffuses, en particulier à celles d'origine agricole.

Dans un premier point, nous examinerons les mesures prises pour y remédier, comment la solidarité a été mobilisée, et leurs résultats. Avec la prévention des inondations et de la sécheresse, les acteurs de la politique de l'eau et sa gestion agissent sur des thématiques qui ne sont, jusque-là, pas prises en charge par les agences, quantitatives et non plus qualitatives : « le trop d'eau ou le pas assez ». Notre propos est alors d'expliquer la place de la solidarité dans ces nouveaux volets des politiques de l'eau, et leur articulation avec le travail des agences et leurs comités.

2.1.1. La difficile prise en compte des pollutions d'origine agricole et l'insuffisance des actions nationales et régionales sur la qualité des masses d'eau

Nous avons vu dans la partie précédente que l'attention des comités de bassin au problème des pollutions d'origine agricole est plus tardive, la loi de 1964 donnant une priorité à la lutte contre les pollutions industrielles et domestiques, mieux connues et plus facilement taxables, contrairement aux produits phytosanitaires et aux pesticides, moins connus et moins suivis[67].

[66] https://www.lesechos.fr/1991/06/lagence-de-leau-seine-normandie-veut-doubler-ses-aides-947839.

[67] Ainsi que nous l'avons évoqué dans le chapitre consacré à la loi de 1964, le sujet des pollutions d'origine agricole avait été évoqué à l'Assemblée nationale par le député Marcel Massot pour minimiser voire dédouaner, à priori, les agriculteurs de leur responsabilité, alors qu'au Sénat, le rapporteur, Maurice Lalloy, avait tiré une sonnette d'alarme en insistant auprès du gouvernement pour que cette question soit prise au sérieux par le ministère de l'Agriculture.

Les nitrates, eux, étaient en revanche bien connus et suivis dans l'eau depuis la fin du XIX^{e} siècle (Carré et al., 2018).

A. La réglementation des nitrates et l'échec des programmes de maîtrise

Le 15 juillet 1980, la directive 80/778/CEE du conseil, « *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine* » fait suite aux directives 75/440/CEE et 79/869 du conseil, sur le même sujet, la qualité des eaux destinées à la boisson humaine continuant à se dégrader, en partie du fait des pollutions d'origine agricole. La notion de « quantité excessive » évoquée dans la directive renvoie aux nitrates (entre autres « substances indésirables »)[68].

Cette évolution négative de la qualité des milieux naturels en relation avec les pollutions diffuses d'origine agricole va être à l'origine de la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 « *concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles* ». La directive est votée à la suite de la reconnaissance de la compétence environnementale de l'Union européenne, à partir de 1986. Dite directive Nitrate, elle est adoptée pour des questions de santé et de protection des milieux face à l'eutrophisation. Des redevances spécifiques étant difficiles à établir sur les émissions d'azote, les flux par exploitation n'étant ni estimables, ni vérifiables (Verchère, 2010), la directive demande aux États membres de créer vis-à-vis du secteur agricole des obligations de moyens (comme des bonnes pratiques pour la protection des zones de captage), et des limitations d'apport d'azote (particulièrement sur l'épandage des effluents d'élevage).

La transcription en droit français s'effectue deux ans plus tard, avec la publication du décret n° 93-1038 du 27 août 1993 « *relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole »* pour que soit prise en compte cette pollution à travers la reconnaissance et la création des « *zones vulnérables* », zones qui contribuent à la pollution des eaux souterraines ou superficielles avec un taux maximum de nitrates de 50 mg/l, ainsi que les eaux estuariennes, côtières et marines dont l'eutrophisation pourrait être réduite par une réduction d'apport en azote[69].

---

[68] « *Considérant que la préparation des eaux destinées à la consommation humaine pouvant nécessiter l'utilisation de certaines substances, il convient d'en réglementer l'usage pour éviter d'éventuels effets préjudiciables à la santé publique dus à des quantités excessives de ces substances* » ; annexe C : *paramètres concernant les substances indésirables : nitrates valeur guide 25 mg/l, concentration maximale admissible 50 mg/l* (https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/c0ad00db-b82c-46ab-af4b-4691225fbd6d).

[69] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000363400

La question s'est alors posée de savoir comment amener les agriculteurs à modifier leurs pratiques pour répondre aux injonctions des directives européennes. Le 8 octobre 1993, à la suite de difficiles négociations, un accord fut passé entre l'État et les professionnels de l'agriculture, qui avaient des réticences à reconnaître leur responsabilité dans ces pollutions.
En résulte le Programme de Maîtrise des pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) qui consiste simplement en la réalisation de travaux de mise en conformité des bâtiments d'élevage avec la réglementation des installations classées, et l'évolution des pratiques culturales. Le programme entre en vigueur en janvier 1994, et les investissements nécessaires sont pris en charge par l'État, les collectivités locales et les agences de l'eau. Cela obligeait alors les agriculteurs concernés à payer la redevance de pollution aux agences selon le principe « pollueur-payeur-bénéficiaire », la redevance perçue ouvrant droit à un juste retour du montant cotisé comme nous l'avons rappelé dans la première partie, le Commissariat général au plan parlant de « pollueur sociétaire » (CGP, 1997, p.97) et les agences de l'eau aidant « *les pollueurs potentiels à mettre aux normes leurs installations ou à modifier leurs techniques de production, de telle sorte qu'ils réduisent leurs pollutions, et ne soient pas taxés* » (Sérès, 2003, p. 83).

L'efficacité des PMPOA a cependant été largement mise en doute. La réponse du ministère de l'Aménagement du territoire à la question écrite du sénateur Hamel le 7 décembre 2000 est sans appel : « *Une mission d'inspection interministérielle a été mandatée. Les principales conclusions de cette mission, globalement très critiques sur le programme dans son ensemble, sont les suivantes : le dispositif d'aide présente de graves fragilités juridiques, à la fois en droit interne et vis-à-vis de droit communautaire ; les coûts du programme sont insuffisamment maîtrisés ; le montant global des redevances payées aux agences de l'eau par les agriculteurs est anormalement faible au regard des contributions des autres redevables des agences et de la forte participation financière des agences de l'eau au programme ; l'efficacité environnementale du programme est pour le moins incertaine…* »
Et au-delà des considérations de la mission d'enquête, les conclusions du sénateur Miquel, au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, touchent au véritable problème de la lutte contre les pollutions d'origine agricole. « *La plus grande faiblesse du PMPOA serait moins juridique que politique et économique, dans le sens où ce programme exprime une nouvelle fois l'extraordinaire difficulté des pouvoirs publics à obtenir une modification sensible des pratiques agricoles.* » (Miquel, 2003)

La Cour des comptes dans son rapport sur le 7e programme des agences de l'eau (de 1997 à 2001) constate que « *le fort engagement des agences sur le front des pollutions agricoles, conjugué à l'absence de redevances correspondantes, s'est en effet traduit au cours des 6e et 7e programmes par une redistribution financière significative à l'avantage du monde agricole, au détriment des industries et des ménages. Celui-ci a ainsi été bénéficiaire net du 7e programme, à hauteur d'environ 430 M€. L'ampleur de ce déséquilibre montre une rupture de l'égalité des citoyens devant l'impôt et des usagers devant la ressource en eau*. » (Cour des comptes, 2003, p. 326)
La Cour définit le PMPOA comme « *une dépollution des élevages coûteuse et sans résultats* » (Cour des comptes, 2003, p. 336), si on compare les 439 M€ consacrés par les agences lors du 7e programme face aux 15,6 M€ de redevances émises, le gouvernement ayant décidé de dispenser les éleveurs jusqu'en 2000. Il s'agit là d'une redistribution financière à l'avantage du monde agricole, au détriment des industries et des ménages et une méconnaissance du principe « pollueur-payeur ». Quant aux résultats, « *dans le bassin Seine-Normandie, la proportion de captages souterrains classés comme dégradés, c'est-à-dire présentant une teneur en nitrates supérieure à 20 milligrammes par litre, a augmenté chaque année pour atteindre 65 % en 2001, alors qu'ils n'étaient que 58 % en 1998*. »

Pour sa part, la Commission européenne, considérant qu'il s'agit d'aide publique instaurée sans l'avis de la Commission, « *invite la France, dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2 du traité CE, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de la mesure dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente lettre. ...* » (C 179/18)
Les observations de la Commission européenne obligent alors les agences de l'eau, qui apportaient 50% de financement au PMPOA, à suspendre leurs aides dans l'attente d'une réforme, comme spécifié par le conseil d'administration de l'AESN (délibération n° 01.6 du 28 juin 2001). Afin de se mettre en accord avec la Commission européenne, le gouvernement publie le décret n° 2002-26 du 4 janvier 2002, lequel définit le PMPLEE, « *programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage* », dénomination officielle du PMPOA 2. Cette seconde version est tout autant critiquée par la cour des comptes (2003, p. 337). « *La deuxième version du PMPOA, mise en place à partir de 2002 pour un coût prévisionnel de 1300 M€, représente un défi pour les agences.* »

La circulaire DGPAAT/SDEA/C2012-3053 du 25 juin 2012 *« relative aux nouvelles mesures de fin de gestion du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole 2 (PMPOA 2)* » signe la fin des travaux éligibles à ce programme pour le 31 décembre 2012, véritable caricature de la solidarité avec le monde agricole.

B. L'insuffisance des actions sur les pollutions d'origine agricole

À l'attention portée par les pouvoirs publics aux effets des nitrates s'ajoute celle aux pesticides, au fur et à mesure des moyens analytiques de détection dans l'eau et d'estimation des effets sur la santé humaine et les milieux. La LEMA met en place une redevance pour pollution diffuse à la charge des agriculteurs, et perçue par les agences à partir de 2008. Dans ce cadre, les livraisons à l'utilisateur final de produits phytosanitaires sont soumises à la redevance pour pollutions diffuses perçue par les agences. La LEMA permet l'élaboration de plans d'actions préfectoraux sous forme de mesures contre les pollutions diffuses, bénéficiant d'aides (dont celles des agences) et pouvant devenir obligatoires dans les secteurs sensibles (captages, zones d'érosion, zones humides d'intérêt).

Il faut cependant se rendre à l'évidence, tous ces outils, largement financés par les agences, n'ont pas permis de réduire significativement les pollutions d'origine agricole. La pollution diffuse reste encore à un niveau trop élevé sur l'ensemble des bassins français, la fermeture des captages d'eau potable en étant un témoin incontestable : selon Eaufrance, 7 716 captages d'eau destinée à la consommation humaine ont été abandonnés entre 1994 et 2013, dont plus de 2700 entre 2009 et 2013[70].

Dans le bassin Seine-Normandie, l'état des lieux 2025 indique que l'état des eaux du bassin se dégrade, sur le continent, en surface et dans les eaux souterraines, ainsi que sur le littoral. Les origines terrestres des nitrates apportés par les cours d'eau ne diminuent pas, alors que les différents documents opposables, le SDAGE et le Document Stratégique de Façade Manche est Mer du Nord, fixent des objectifs de diminution des concentrations en nitrates à l'embouchure des cours d'eau (20 mg/L pour l'ouest Cotentin) afin de freiner le développement des algues. Quant au bon état chimique des eaux souterraines, en 2025 il se dégrade de quatre points par rapport à l'état 2019, pour s'établir à seulement 26% des masses d'eau (voir la figure 14). Les pesticides, leurs métabolites et les nitrates sont les principaux paramètres déclassants des eaux souterraines. Le bassin Seine-Normandie est ainsi dans sa majeure partie en zones vulnérables,

[70] https://www.eaufrance.fr/repere-captages-fermes

soit les zones exposées à une pollution des eaux par le rejet de nitrates d'origine agricole et d'autres composés azotés susceptibles de se transformer en nitrates, menaçant à court terme la qualité des milieux aquatiques et plus particulièrement l'alimentation en eau potable.

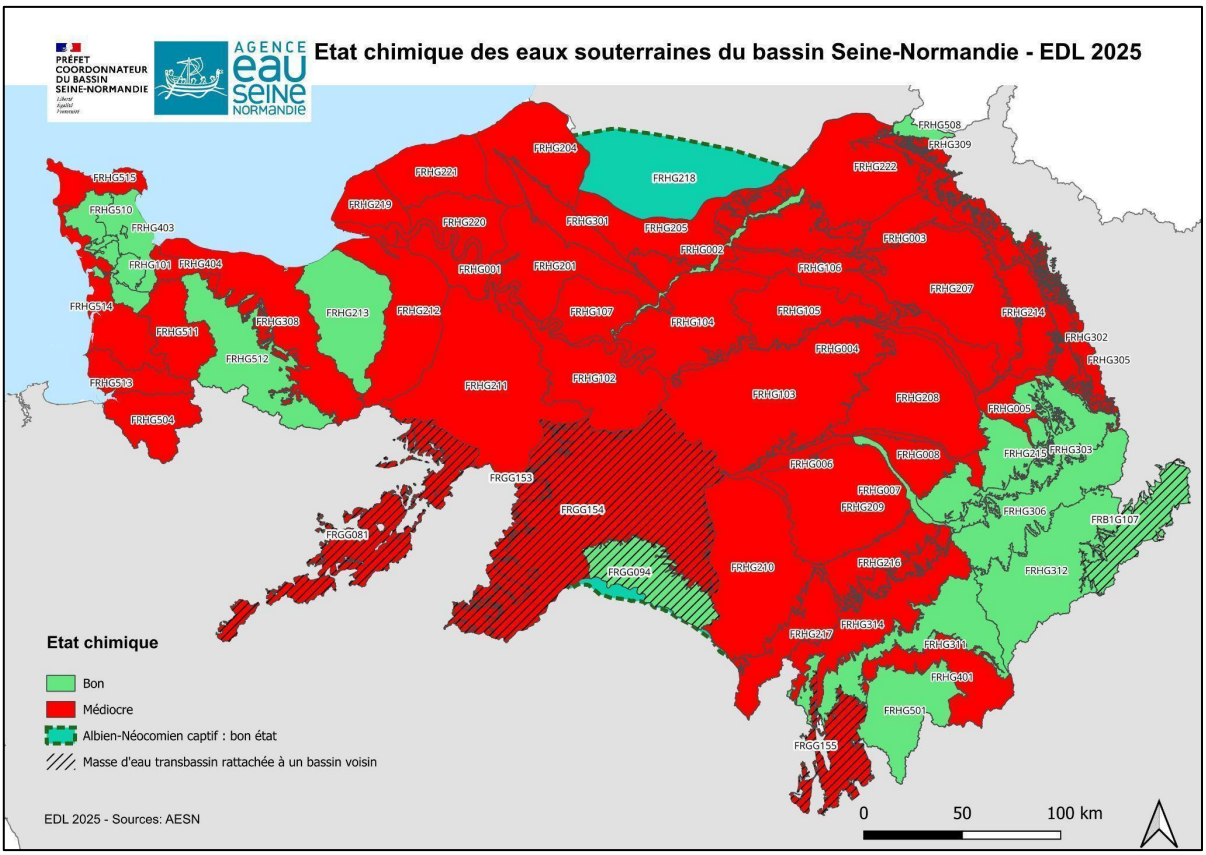


Figure 14. Carte de l'état chimique des eaux souterraines en 2025 en Seine-Normandie (source AESN-EDL 2025).

Toutefois Bernard Barraqué et Patrick Laigneau indiquent qu'« *il serait injuste d'en rendre les agences responsables, puisque les décisions sur ce thème ont été prises par les gouvernements successifs, sans ou parfois contre l'avis des comités de bassin.* » (Barraqué & Laigneau, 2025)

L'état des lieux 2025 du bassin de Seine-Normandie, au regard de la poursuite de la dégradation de la qualité des masses d'eau, signale que ce sont « *les pressions anthropiques, qui expliquent cet état, aggravées par les effets du changement climatique en cours* », pour préciser que « *les forces motrices qui font évoluer ces pressions (artificialisation, démographie, productions agricoles et industrielles) restent dynamiques et leurs effets sont insuffisamment corrigés par*

les politiques publiques en place. Les efforts et actions déployés par la politique de l'eau corrigent les pressions localement, sans pouvoir inverser la tendance. » (AESN, 2025)[71]

Bernard Drobenko indique « *qu'alors même que la France est poursuivie par la Commission pour non-respect de la directive nitrates, que les pollutions se développent sur la plupart des littoraux français, les pouvoirs publics font passer le seuil de l'autorisation des élevages industriels de porcs de 450 eqa à 2 000 eqa*[72]. » Il le met en relation avec la faiblesse des sanctions dans le cadre de la police de l'eau. « *Si les contrôles peuvent être coordonnés, renforcés, les sanctions doivent être effectives. De ce point de vue, la généralisation de la transaction comme mode de régulation, assortie d'un plafond maximum minimaliste (le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue), constitue autant une disposition peu dissuasive vis-à-vis des pollueurs, qu'une mesure d'encouragement, une sorte de droit à polluer.* » (Drobenko, 2017, pp. 272-273)

Cela met en évidence les très grandes difficultés jusqu'à aujourd'hui à traiter ce point au sein des comités de bassin, largement du fait d'un soutien par le ministère de l'Agriculture aux pratiques agricoles en place (et récemment d'une majorité de sénateurs, avec la loi Duplomb du 11 août 2025).

Sylvain Barone présente clairement l'intrication de la politique de l'eau avec les autres politiques sectorielles, au premier plan desquelles la politique agricole, et les asymétries de pouvoirs qui la desservent. « *Numerous tensions between environmental policy and various other public policies characterise water management. I focus here on the tensions between policy objectives. Water uses depend not only on authorisations and restrictions formulated by water policy, but also on the content of other sectoral policies that can be considered 'water-use policies' (agricultural, industrial or land-use/urban planning*[73]) » (Barone, 2024, 9).

---

[71] https://share.google/FbOH7bAQxObg1yI6Z

[72] Décret n° 2013-1301 du 27 décembre 2013 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, Journal officiel, 31 décembre 2013, Rubrique 2102 de la nomenclature icpe : le seuil pour obtenir une autorisation passant de 450 équivalents animaux à 2 000 équivalents animaux ; entre 2 000 et 450, le nouveau régime de l'enregistrement est applicable.

[73] Proposition de traduction : « *De nombreuses tensions entre la politique environnementale et diverses autres politiques publiques caractérisent la gestion de l'eau. Je me concentre ici sur les tensions entre les objectifs politiques. L'utilisation de l'eau dépend non seulement des autorisations et des restrictions formulées par la politique de l'eau, mais aussi du contenu d'autres politiques sectorielles qui peuvent être considérées comme des « politiques d'utilisation de l'eau » (agriculture, industrie ou aménagement du territoire/urbanisme*). » (Traduit avec DeepL)

La Cour des comptes européenne, dans un rapport de 2021, recommandait « *d'évaluer les possibilités d'intégrer davantage le principe du pollueur-payeur dans la législation environnementale… en particulier en ce qui concerne… la lutte contre la pollution diffuse de l'eau, quelle qu'en soit la source, y compris l'agriculture … d'ici à fin 2024.* » Dans sa réponse en 2021, la Commission européenne a considéré « *que les ménages supportent la majeure partie du coût de l'épuration de l'eau (en lien avec la contamination provenant d'autres activités, notamment l'agriculture), alors que le secteur agricole utilise une grande quantité d'eau qui n'est pas traitée.* »

Cette question n'est toujours pas véritablement réglée, comme le montre le report de l'augmentation de la redevance pour pollution diffuse, lors de la réforme des redevances des agences en 2024. Ainsi que le présente Valéry Morard, « *Pour rappel, la redevance pour pollution diffuse est modulée selon le niveau de toxicité et de dangerosité des substances utilisées. L'augmentation du taux de redevances associé aux pesticides les plus nocifs pour la santé et/ou l'environnement initialement prévue était déjà modérée, mais cette option a été reportée au mieux à 2025 dans le cadre d'une trajectoire à négocier. Le secteur agricole a donc été épargné alors que les autres redevables du secteur économique vont voir leur contribution augmenter significativement ; on estime ainsi que l'industrie devrait apporter 55 millions d'euros supplémentaires, 35 millions essentiellement à travers la redevance sur la consommation d'eau potable et 20 millions du fait de l'introduction des taux planchers.* » (Morard, 2025, pp. 9-10). Le 13 janvier 2026, à la suite de la mobilisation des syndicats agricoles, le gouvernement a décidé que la redevance pour pollution diffuse ne serait pas augmentée en 2027.

Le système des agences pollueur-payeur-bénéficiaire se limite encore pour le monde agricole au principe pollueur-bénéficiaire. Le poids des pressions des organismes de représentation agricole s'exerce à toutes les échelles, nationales et régionales. Les organisations agricoles remettent encore en cause la plupart des articles des SDAGE les concernant, en dépit des votes très majoritaires des membres du comité de bassin. Là où Bernard Barraqué[74] pensait en 2000 que faire entrer les agriculteurs dans les comités de bassin améliorerait la concertation

[74] Barraqué (2000) : *Cependant, aujourd'hui, le système des agences doit être réorienté en partie, parce que la résolution des problèmes de pollution ponctuelle en fait surgir d'autres, qui deviennent de plus en plus visibles : pollution diffuse due à l'agriculture, mauvaise gestion des eaux souterraines, surexploitation des ressources en étiage, inondations. La plupart de ces problèmes pourraient être résolus en fait si l'on cessait de protéger les agriculteurs par rapport à la pollution et à la demande en eau dont ils sont responsables, en les faisant rentrer davantage à part entière dans la communauté de politique de l'eau.* »

entre les usagers et une meilleure prise en compte des pollutions d'origine agricole, nous en sommes toujours loin.

2.1.2. Élargissement des objectifs et des moyens avec la prise en compte des inondations

La lutte contre les inondations et en particulier le volet de la prévention est certainement le domaine de la politique de l'eau pour lequel la notion de solidarité est la plus ancienne.
Des historiens font de l'action de l'État face à la crue de 1856 la première action de solidarité nationale face à l'inondation. « *À l'isolement des victimes de 1840, largement abandonnées à elles-mêmes par les autorités centrales, du fait de l'éloignement, succédait la mise en place d'une intervention des services de l'État, qui s'affirmaient comme porteurs de la solidarité nationale.* » (Allard & Labeur, 2009, p.184)

Les crues catastrophiques de mai-juin 1856 vont amener le pouvoir politique à prendre une loi pour la protection des agglomérations contre les inondations. Le rapport du décret-loi du 30 octobre 1935 rappelle qu'« *Une loi du 28 mai 1858*[75]*, intervenue après les inondations désastreuses de 1856, a déjà eu pour objet de protéger contre les ouvrages des particuliers les champs d'inondation des rivières les plus sujettes à des crues importantes …* »
Paul Allard et Christine Labeur reprennent le contenu de la lettre de Plombières, datée du 19 juillet 1856[76], pour préciser les grandes lignes du programme d'endiguement des fleuves de Napoléon III. Seules les villes devaient être protégées complètement, le reste étant modulable. Les préoccupations de l'époque n'étaient pas si éloignées des nôtres. En effet, l'Empereur évoquait l'interdépendance des systèmes de protection. « *Aujourd'hui, chacun demande une digue, quitte à rejeter l'eau sur son voisin" ; il était préoccupé par l'accroissement de la vulnérabilité à l'abri des digues : "une seule digue se rompant, la catastrophe serait d'autant plus terrible que les digues auraient été élevées plus haut". Par ailleurs, afin de diminuer le débit des fleuves en augmentant le temps d'écoulement des eaux, il préconisait des déversoirs en amont des villes »* (Allard & Labeur, 2009, p.185).

[75] Loi du 28 mai 1858 « *relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations* », Bulletin des lois, XIe série, 1er janvier-30 juin 1858, t. XI, no 575-617, Paris, Imp. Impériale, 1858, n° 5628, p. 1137-1140.
[76] Lettre publiée dans le *Moniteur Universel* du 21 juillet 1856.

En agissant sur les possibilités pour les propriétaires de se protéger avec des digues, la loi de 1858 dans son article 6[77] met en place une « *solidarité d'obligation* » amont-aval, aucune indemnité n'étant cependant prévue, même si un soutien aux victimes est mis en place[78].
Cette solidarité va trouver une première expression constitutionnelle, comme nous l'avons vu précédemment, avec la constitution de 1946 qui « *proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* », les inondations étant certainement concernées, sans qu'il soit possible d'affirmer une quelconque précision.

A. Un dispositif d'abord national de solidarité face aux inondations

La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles va mettre en place la solidarité entre les citoyens à l'échelon national par la création d'un fonds d'indemnisation financé par tous les assurés et géré par la Caisse centrale de réassurance. Les inondations, contrairement à la sécheresse[79], relèvent de ce régime dit CatNat.
Cet outil d'indemnisation, face à des crues d'une intensité telle qu'elles sont non prévisibles et donc non assurables, va être amélioré par un outil de prévention dans la loi 95-101 du 2 février 1995 « *relative au renforcement de la protection de l'environnement* », qui stipule dans son article 13 : *« Il est créé un fonds de prévention des risques naturels majeurs chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article 11… (Lorsqu'un risque prévisible de …crues torrentielles menace des vies humaines…). Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles.* Le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM ou Fonds Barnier) créé par la loi de 1995 est ainsi alimenté par le fonds de garantie CatNat.

---

[77] « *Il ne pourra être établi, sans qu'une déclaration ait été préalablement faite à l'administration, qui aura le droit d'interdire ou de modifier le travail, aucune digue sur les parties submersibles des vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs affluents, ci-après désignés ...* »

[78] « *Le soutien financier aux victimes s'organise de deux façons, qui illustre un certain paternalisme, mais également le début d'une action publique relative aux inondations. La charité privée est encouragée par la participation de la famille impériale sur ses fonds propres, et institutionnalisée par la création d'un cadre législatif. Un décret paraît le 7 juin 1856 afin de charger une commission d'organiser le partage du produit des souscriptions privées, ouvertes à Paris et dans les départements, en faveur des victimes des inondations (Méjean, 1996) (…) Au-delà de la charité privée facilitée par l'Empereur, un crédit de 10 millions de francs est voté par le corps législatif, en dotation du ministère des Travaux publics pour "la réparation des dommages causés par les inondations aux digues et levées, aux voies navigables, aux routes et aux ponts et pour l'étude des questions relatives à la défense du territoire contre les débordements des cours d'eau".»* (Guerrin, 2014, p. 60)

[79] À l'exception de l'aléa retrait-gonflement des sols argileux qui lui en relève pour ses effets sur les bâtiments.

Cependant, l'indemnisation des victimes est associée à l'obligation d'établir des Plans d'exposition aux Risques (PER), avec une cartographie des zones inondables et une limitation de leur imperméabilisation, en interdisant ou restreignant leur constructibilité. Pour Bernard Barraqué, « *le gouvernement a admis ce risque* [continuer de construire en zone inondable en espérant être indemnisé en cas d'inondation] *et à deux reprises, il a souhaité accélérer la procédure d'élaboration des P.E.R. : loi de 1988 qui rend obligatoire la publication des cartes de risque, et loi Barnier de 1995 redonnant plus d'initiative aux Préfets, et mettant les agences de l'eau à contribution pour financer les équipes réalisant les plans* » (Barraqué (2000). Bernard Barraqué y voit une crainte légitime que « *les maires soient d'autant plus tentés de donner des permis en zone à risque qu'en cas d'inondation, les victimes seraient prises en charge par l'assurance à sa demande.* » Destiné à la protection et à la prévention contre tout type d'inondation, le FPRNM va participer au financement d'un certain nombre d'études, d'informations et de travaux, dont ceux contenus dans les PAPI.

Par la suite, comme nous l'avons déjà évoqué dans la partie précédente, le principe de solidarité va se trouver renforcé par la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 « *relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation* », qui déclare dans le point 15 de ses considérants que « *Le principe de solidarité revêt une grande importance dans le cadre de la gestion des risques d'inondation…* ». Comme développé dans le chapitre 1.3.2, la directive invite les États européens à pratiquer la solidarité dans trois domaines : financier avec la création d'un fonds européen, amont/aval sur un même cours d'eau, et international, pour les masses d'eau transfrontalières.

Le point 17 affirme que la politique de l'eau est globale. Qu'il s'agisse des milieux naturels, et de leurs divers usages, des pollutions et de la répartition des eaux en cas de sécheresse ou des catastrophes liées aux inondations, la gestion doit être unique et intégrée. Pour cela, le point 17 précise que « *L'élaboration des plans de gestion hydrographiques en vertu de la DCE et des plans de gestion des risques d'inondation en vertu de la présente directive est un des éléments d'une gestion intégrée des bassins hydrographiques…* »

La mise en œuvre de la directive inondation s'effectue alors à l'échelle des districts hydrographiques à travers un Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI), définissant les objectifs des politiques de gestion du risque d'inondation, ainsi que les dispositions permettant de les atteindre. Élaboré tous les six ans par les services de l'État (DREAL, DDT), le PGRI doit être compatible avec les objectifs de quantité et de qualité des eaux fixés par les SDAGE. Votés par les comités de bassin, PGRI et SDAGE ont des articles communs, suivent la même

procédure de consultation, et c'est la même autorité, le préfet coordonnateur de bassin, qui coordonne l'élaboration du PGRI et approuve le SDAGE.

On observe ainsi depuis vingt ans dans la gestion du risque inondation un passage progressif d'une gestion exclusivement nationale vers une gestion décentralisée, avec l'élaboration des PGRI par bassin, et la déclinaison locale de leurs objectifs au sein de Stratégies Locales de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI).

Ce passage se retrouve dans le transfert par l'État aux communes et leurs intercommunalités de la charge des actions dans la prévention contre les inondations (dont l'entretien des digues domaniales), avec la compétence GeMAPI. « *Cette compétence obligatoire, exclusive depuis la fin de la période de transition le 1er janvier 2020, se substitue aux actions préexistantes des collectivités territoriales et de leurs groupements, actions qui étaient jusqu'alors facultatives et non uniformément présentes sur les territoires exposés au risque d'inondation ou de submersion marine*[80]. »

B. L'intervention récente des agences de l'eau dans la prévention des inondations

Rien ne s'opposait à la création des agences de bassin à ce qu'elles financent la lutte contre les inondations. La loi de 1964 évoque à deux reprises la lutte contre les inondations, à l'article 11 pour les études et les travaux concernant ... « *la défense contre les inondatio*ns », puis à l'article 16, par la création d'établissements publics administratifs ayant pour objet « *la défense contre les inondations* ». De plus, le décret n°66-700 du 14 septembre 1966 dans son article 18 énonce que « *Des redevances peuvent être réclamées aux personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile (...) Soit qu'elles modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin* ».

Si ce n'est que les redevances qui pouvaient être réclamées devaient avoir une assiette en rapport avec l'objet du prélèvement. Les dispositions de la loi de 1964 s'organisant autour du principe « *pollueur – payeur - bénéficiaire* », le Conseil d'État, dans un avis rendu le 13 novembre 1984, a estimé que les agences étaient « *tenues de respecter la corrélation entre l'objet des actions et travaux qu'elles ont pour mission de faciliter et les diverses redevances susceptibles d'être crées à cet effet* » et a ajouté que, par suite, elles « *ne peuvent légalement participer à la lutte contre les inondations que dans la mesure où elles disposent de ressources procurées par des redevances ayant une assiettes en relation avec cet objet.* »

[80]https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/gestion-milieux-aquatiques-prevention-inondations-gemapi

Pour Bernard Barraqué et Patrick Laigneau, « *En ce qui concerne les inondations, les arrêtés qui auraient été nécessaires pour la création des redevances pour modification du régime des eaux n'ont jamais été signés, ne permettant pas aux agences d'intervenir dans ce domaine sauf dans des circonstances exceptionnelles ou pour des actions concourant également à la préservation des milieux aquatiques. La gestion des risques d'inondation est donc restée une prérogative de l'État, y compris pour son financement. Ce dernier a été assuré à partir de 1982 grâce à la création de la surprime catastrophes naturelles sur les cotisations d'assurances.* » (Barraqué et Laigneau, 2025)

Toutefois, ce qui s'était révélé impossible directement par les agences est apparu réalisable pour le gouvernement avec la création par Dominique Voynet d'un fonds de concours annuel de 110 MF dans le PLF 1998 qui est venu abonder le budget du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement afin de financer le programme décennal de prévention des inondations.

Il est apparu à certains parlementaires qu'il serait plus naturel d'instaurer des redevances spécifiques destinées à financer directement la politique de prévention des inondations. Plusieurs propositions ont été faites. Nicole Bricq identifie quatre faits générateurs à retenir pour établir la redevance, « *l'extraction de matériaux dans le lit majeur des cours d'eau et dans les nappes alluviales... ; la modification des conditions du ruissellement et en particulier l'imperméabilisation de surfaces importantes ; la modification du régime hydraulique ; la réduction des zones naturellement inondables et des zones humides…Le produit de cette taxe ou redevance pourrait s'élever à 290 millions de francs...* » (Bricq, 1998), alors que pour Yves Tavernier, rapporteur de la loi sur l'eau de 1992, il aurait suffi de l'instauration d'une *« redevance pour modification du régime des eaux* » (Tavernier, 1999).

L'adoption d'une de ces propositions de loi aurait permis de restituer aux agences, outils particulièrement adaptés, une de leurs missions. Mais c'est une autre voie, centralisatrice, qui a été choisie par la ministre qui décida de remplacer le fonds de concours de 110 MF par la création d'un nouveau fonds spécial de l'État : le Fonds National de l'Eau (FNE). L'article 58 de la loi de finances pour 2000 (loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999) met en place ce fonds, alimenté par un nouvel « outil », le Fonds National de Solidarité pour l'Eau, dont les ressources sont constituées d'un prélèvement sur le budget des agences qui vient s'ajouter au FNDAE. Ce fonds national a, entre autres, pour missions « *les investissements relatifs à la restauration des rivières et des zones d'expansion des crues ou l'entretien des zones humides…* ». Le montant

des prélèvements était au total de 76,22 M€ en 2000, et jusqu'à 81,634 M€ en 2003. Pour Seine-Normandie il est passé sur la période de 27,21 M€ à 29,14 M€.
Le député Robert Galley, alors président du comité de bassin Seine-Normandie et du groupe de travail interbassins, proposait dans un rapport de juillet 2000 intitulé « *Éléments d'orientations pour une implication des agences dans la prévention des inondations* » que les assurances interviennent avec un prélèvement sur le Fonds CatNat donné aux agences en leur reconnaissant explicitement une compétence en matière de prévention des inondations (Galley & Fleury, 2001). Le Fonds National de Solidarité pour l'Eau sera clos en 2003 par Roselyne Bachelot, la nouvelle ministre de l'Environnement.

Le dispositif national mis en place nécessitait du moins de sortir d'une tension entre le niveau national et local. Bernard Barraqué le relève clairement. « *La principale leçon du cas français est en fait qu'il est dangereux à terme de déconnecter le mécanisme de "solidarité forcée" organisé au niveau national, et la planification des zones de risque, organisée localement, car le curatif et le préventif sont alors séparés territorialement, ce qui ne facilite pas l'apprentissage et la prise de conscience.* » (Barraqué, 2000)

La construction d'un niveau intermédiaire va se faire dans les années 1990 avec la mise en place de nouveaux acteurs et de nouveaux outils, et l'implication croissante des agences de l'eau et de leurs comités de bassin.

Un nouveau type d'acteur est apparu à la fin des années 1990[81] pour gérer les inondations à l'échelle hydrographique des bassins, l'Établissements Public Territorial de Bassin - EPTB[82], puis 14 années plus tard à celle du sous bassin hydrographique, l'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau - EPAGE[83]. Sous forme de syndicats mixtes, ils réunissent les structures gestionnaires compétentes de cours d'eau, ou d'assainissement, et les associations syndicales de propriétaires riverains de cours d'eau non domaniaux. Financés par les agences de l'eau, comme par d'autres structures publiques (département, EPCI), ils apportent une expertise technique, administrative et juridique, et peuvent agir comme maître d'ouvrage, dans l'optique d'une gestion cohérente et solidaire des politiques de l'eau.

Lancés en octobre 2002, les Programmes d'Action et de Prévention des Inondations (PAPI) visent à promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation, afin d'en réduire les

[81] Le terme apparaît pour la première fois en 1997 à l'initiative du Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne.
[82] Reconnus en 2003 par la loi du 30 juillet relative à la prévention des risques technologiques et naturels.
[83] Instauration en 2014 par la MAPTAM.

conséquences dommageables sur les territoires, les habitations, les biens et les activités. Outil de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, le dispositif PAPI permet le financement et la mise en œuvre d'une politique globale de gestion du risque d'inondation, menée à l'échelle d'un bassin de risque. Leur mise en œuvre est locale, par bassin ou sous bassin versant. À l'échelle nationale, la Commission mixte inondation, composée de cinquante membres de cinq collèges, à l'image des comités de bassin, examine et labellise tous les PAPI, leur donnant un avis favorable, ce qui permet au préfet de bassin concerné de les valider, ouvrant ainsi le droit aux financements, en particulier ceux du FPRNM. Depuis le 1er janvier 2022, les PAPI sont désormais tous labellisés à l'échelle du bassin hydrographique par le préfet coordonnateur de bassin, après l'avis préalable d'une instance composée de membres du comité de bassin, afin de prendre les décisions au plus près des territoires. Pour le bassin Seine-Normandie, l'instance de bassin est la commission de labellisation territoriale (COMILAB), adossée au comité de bassin.

C. L'application de la solidarité face au risque inondation à ses différents échelons d'exercice et ses limites

Au terme des transformations de l'application de la solidarité au risque d'inondation, nous obtenons aujourd'hui trois échelons territoriaux et financiers d'exercice de la solidarité. Comme représentés sur la figure 13, deux volets sont à distinguer, avec d'une part une solidarité à travers des actions de protection et de prévention face à tout type d'inondation (sur le rectangle de gauche de la figure), d'autre part une solidarité sur des mesures essentiellement d'indemnisation des particuliers et des établissements publics et privés, pour des dommages dues à des crues d'intensité anormale et considérées de ce fait comme non assurables (sur le rectangle de droite de la figure).

À l'échelon national, la solidarité s'exerce pour tous les habitants et les établissements publics et privés du territoire métropolitain, sans considération de localisation, le régime CatNat pour indemniser les dommages dus à des inondations d'une intensité anormale, et pour l'ensemble des inondations du territoire national sur le Fonds Barnier, pour des mesures de prévention et de protection.

À l'échelle régionale du bassin versant, la majorité des subventions est assujettie à l'élaboration et l'approbation d'un PAPI, garantissant la prise en compte du risque sur l'ensemble du bassin et l'application d'une solidarité amont-aval. Pour un PAPI, le financement des mesures pour les collectivités signataires du contrat (études, travaux) dépasse le cadre régional puisqu'il peut bénéficier d'une pluralité de financeurs (présentés sur la figure 15). Quel

que soit le type d'actions, celles-ci doivent prendre en compte le Schéma Régional du Climat de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) et être cohérentes avec le PGRI, les PPR et les documents d'urbanismes (SCoT, PLUI).

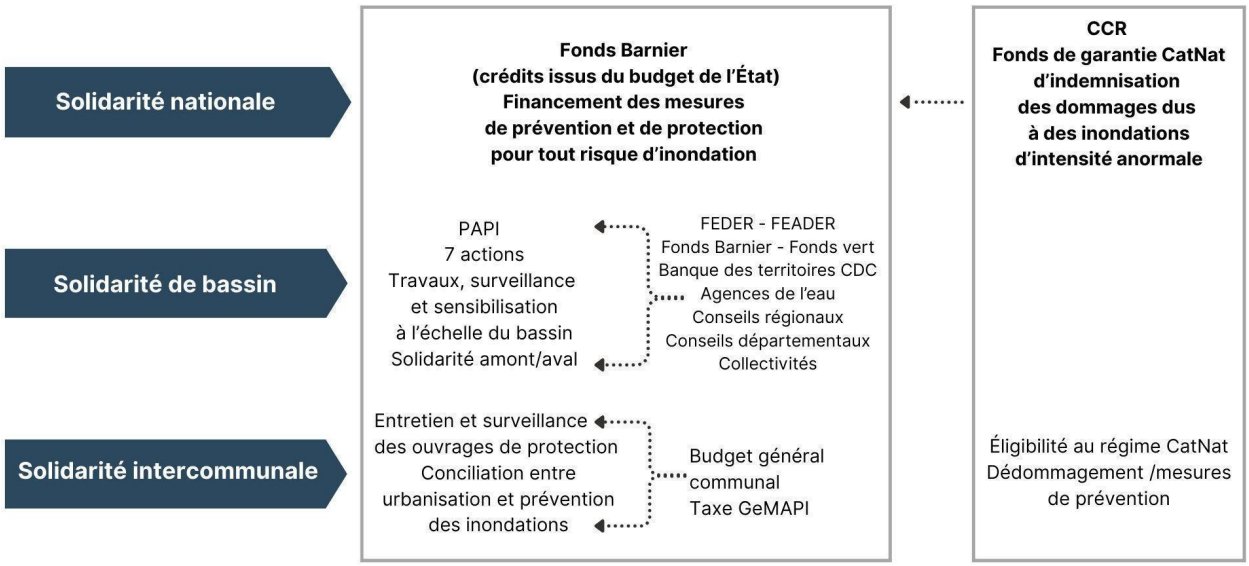


Figure 15. Les trois échelons de la solidarité face au risque d'inondation (Marcovitch).

La mise en œuvre du dispositif PAPI depuis 2002 a ainsi permis de couvrir 40 % des communes métropolitaines qui concentrent plus de 55 % des habitants exposés aux inondations terrestres, et plus de 70 % des habitants exposés aux submersions marines (Guillier, 2015). Au 1e décembre 2023, 245 projets labellisés couvraient environ 16 500 communes : 121 concernent des programmes d'études préalables (1ere phase du PAPI) et 124 concernent des PAPI complets[84]. Fin juin 2023, les 243 projets représentent un montant total d'actions de 2,9 Md € dont 1,2 Md € d'aide financière de l'État, notamment du FPRNM. Les actions ont été majoritairement sous la forme de mesures structurelles de protection contre les inondations, telles que les digues et les barrages (Guillier, 2015). Toutefois, si les mesures de protection (Axe 7 des PAPI) ont été majoritaires au début, ces dernières années voient les mesures de prévention, (Axe 6 des PAPI), principalement celles basées sur la nature, prendre le pas sur les mesures de protection.

[84]https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-risques-naturels/18-programmes-dactions-de-prevention-des

L'échelle locale est celle de l'application des deux volets, celui de la protection/prévention et celui de l'indemnisation des dommages des crues d'intensité anormale. Pour être éligibles au fonds CatNat et bénéficier de la solidarité nationale, les communes ont dû faire l'objet d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par une commission interministérielle. La limitation des franchises et du montant des assurances individuelles dépend de la mise en cohérence de l'urbanisme avec les mesures de prévention des inondations (PPRi et PLUI). Au sein d'une intercommunalité, la protection des habitants est assurée par la surveillance et l'entretien des ouvrages de protection (digues, barrages), financés par le budget général des collectivités et la taxe GeMAPI.

Cependant en matière d'exercice de la solidarité, chaque échelon montre des limites, que nous présentons non pas pour analyser les limites du système en lui-même (assurantiel, réglementaire), mais pour soulever les limites d'application de la solidarité.

Dans son texte, la loi de 1982 créant le fonds CatNat précise que le système allie « *l'éthique de la solidarité aux techniques de l'assurance* ». Pour Christine Lavarde, rapportrice en 2024 au Sénat sur la loi de 1982, l'acceptabilité par les assurés de la taxe sur la garantie CatNat est liée au sentiment que les dépenses iront effectivement à la prévention des risques. Comme le montre la figure 15, le fonds Barnier est alimenté par un prélèvement sur une partie de la surprime CatNat et, suite à un référé de la Cour des comptes du 5 décembre 2015, il a été intégré en 2021 à des crédits du budget de l'État. La sénatrice dans son rapport indique que « *la budgétisation du fonds Barnier en 2021 ne devait pas se traduire par un décalage aussi important entre les dépenses et les recettes de ce prélèvement (en 2023, 200 millions d'euros en crédits de paiement étaient affectés au fonds, tandis que le produit de la taxe était de 273 millions d'euros)*. » (Lavarde, 2024) Sans remettre en cause la budgétisation du fonds Barnier, la rapportrice défend le fait de réintroduire une cohérence entre le montant de la taxe et celui du fonds. « *Les recettes des prélèvements sur les contrats d'assurances au titre de la garantie CatNat devraient être présentées dans les documents budgétaires, pour que le montant du fonds Barnier puisse être voté par le Parlement en toute connaissance de cause*. » (Lavarde, 2024)
Le régime CatNat se présente comme un principe de mutualisation intégrale du régime appliqué aux entreprises comme aux particuliers. Toutefois, le rapport sénatorial indique que les entreprises notamment ont le sentiment que le régime bénéficie significativement plus aux particuliers qu'aux professionnels (Lavarde, 2024). D'autre part, tous n'ont pas les moyens d'assurer leur bien, à commencer par les communes, pour lesquelles la multiplication des phénomènes météo extrêmes a fait exploser le coût des assurances pour couvrir les dégâts.

Début 2024 selon une évaluation de l'Association des maires de France, un millier de communes ont vu leur contrat résilié ou leurs cotisations atteindre des niveaux trop élevés.

Les limites régionales de la solidarité face aux inondations tiennent souvent au refus de certaines collectivités (et d'acteurs au sein de ces collectivités) qui ne sont pas touchées par les inondations de payer pour les communes qui, elles, le sont. Le rapport d'information sénatorial de 2024 « *relatif aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024* » fait apparaître qu'il ne s'agit pas forcément d'un égoïsme local mais d'une impossibilité pour les communes à faire face aux dépenses à engager. « *Les intercommunalités qui sont les plus exposées aux inondations ne sont pas nécessairement celles qui doivent réaliser en priorité les travaux de prévention. Cette problématique est cruciale dans les zones de montagne, où la taille et le potentiel fiscal des communes tendent à diminuer à mesure que l'on progresse en altitude. En revanche, des métropoles situées en aval disposent d'un potentiel fiscal très prometteur, et peuvent également bénéficier de recettes significatives de taxe Gemapi, alors qu'elles n'ont pas de travaux majeurs à réaliser et qu'elles bénéficient des travaux réalisés en amont.* » (Rapin & Roux, 2024)

On retrouve ici les limites de la loi de 2014 laissant les intercommunalités prendre en charge le financement de la prévention des inondations, d'où la nécessité d'intégrer une structure de bassin versant (syndicat de rivière ou EPAGE), permettant une mutualisation des financements, une contribution plus importante des collectivités urbaines de l'aval. Depuis 2016, le guide « *Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation* » institutionnalise le principe de sur-inondation volontaire des terres agricoles, avec une indemnisation négociée des pertes subies par les agriculteurs.

Localement, le financement des missions de la compétence GeMAPI peut être assuré directement sur le budget général des communes et des EPCI-FP. Ceux-ci peuvent également mettre en place une taxe facultative, dédiée uniquement à la GeMAPI. Son produit annuel est assis sur les impôts directs locaux (la taxe d'habitation, les taxes foncières sur le bâti et non bâti et sur la cotisation foncière des entreprises), et il est doublement plafonné, à un montant équivalent à 40€/habitant et au budget annuel nécessaire pour les travaux. S'agissant d'une taxe, et non d'une redevance, son montant n'est pas la contrepartie monétaire d'un « service rendu ». Elle n'est donc pas modulable en fonction de la localisation d'une personne sur un bassin versant (riverain de cours d'eau, en zone inondable ou non…) et contribue à afficher une certaine solidarité territoriale. En 2024, près de 75 % des EPCI l'avaient instaurée, pour un produit global de 458 millions d'euros.

Dans un rapport de 2022, le Sénat pointe la faiblesse de cette taxe et son utilité réduite : « *taxe locale facultative… Mais à elle seule, cette ressource ne suffit pas à financer les projets souvent coûteux en génie civil. Elle permet souvent tout juste de financer des études…* » (Belrhitti et al., 2022). Le rapport d'information sénatorial de 2024 reprend ce constat, précisant que « *malheureusement, cette taxe n'est pas un instrument à la hauteur des enjeux pour les collectivités, non seulement au regard des montants insuffisants pour la prévention des inondations, mais aussi de l'objectif d'assurer une véritable solidarité financière entre les EPCI. Le transfert des digues domaniales de l'État aux EPCI, engagé depuis 2024, n'a pas fait l'objet d'un accompagnement suffisant de la part de l'État, et le coût des travaux à réaliser est trop élevé pour de nombreux EPCI par rapport aux recettes de la taxe Gemapi*. » (Rapin & Roux, 2024) Et le rapport sénatorial de 2025 conclut « *Surtout, la taxe GEMAPI reproduit, voire aggrave, les inégalités entre territoires. Les territoires d'amont - généralement plus ruraux, plus exposés et moins peuplés - peinent à réunir les fonds nécessaires, tandis que les intercommunalités urbaines et densément peuplées mobilisent aisément des ressources avec un taux faible. L'architecture de la taxe GEMAPI perpétue de facto les disparités qui existent au sein d'un même bassin versant, puisqu'elle ne peut excéder 40 euros par foyer au sens de la "population DGF", servant de référence pour la répartition des dotations de l'État. Dès lors, les petites intercommunalités sont nécessairement pénalisées. La peine est double pour les autorités gémapiennes de montagne, qui doivent de surcroît s'adapter à un cadre juridique construit sur la base d'une approche fluviale. C'est pourquoi les mécanismes de péréquation sont indispensables à l'échelle du bassin versant pour corriger les inégalités de capacité contributive et mieux prendre en compte la nature des risques.* » (Pointereau, et al., 2025, p. 69)

L'accès au taux bonifié de 80 % du fonds Barnier pour effectuer des travaux sur les digues domaniales a été conditionné à la signature d'une convention avant le 28 janvier 2024 et à un engagement des dépenses avant 2027, jugé irréaliste par de nombreuses structures (Pointereau et al., 2025)

Quant à l'articulation de la prévention des inondations avec l'urbanisation des communes, voulue par les lois de 1982 et de 1995, elle reste difficile d'application, du fait de la résistance de certains élus et habitants. Stéphanie Beucher et Magali Reghezza constatent que « *Dans le cas des associations de contestation des plans de prévention des risques inondation, l'injustice n'est pas pensée à l'aune de l'intérêt général qui serait par exemple de renforcer la solidarité entre l'amont et l'aval des bassins-versants ou de voir comment la collectivité pourra payer le*

coût des dommages : elles défendent d'abord leur intérêt de propriétaires d'un bien immobilier qui peut se trouver dévalué par l'existence du risque. La politique de gestion du risque est donc considérée comme injuste par les acteurs locaux qui ne bénéficient pas des aménagements du plan de prévention des risques inondation. » (Beucher & Reghezza, 2012)

Aujourd'hui la politique de prévention des inondations et leur gestion est essentiellement comprise à l'échelle des bassins versants, même s'il reste des frottements avec les limites administratives. Son financement est partiellement décentralisé, avec une part croissante des financements régionaux et locaux. La tentation peut être grande de faire porter aux agences de l'eau de nouvelles charges, sans leur apporter les ressources correspondantes, comme y invitait Robert Galley. Et, si on part du principe que les crues avec leurs conséquences font partie de la gestion des milieux naturels, on peut aussi se demander si le cloisonnement du SDAGE et du PGRI, à l'exception de quelques articles communs, a toujours un sens. Même s'ils sont rédigés avec des interactions entre les services (AESN pour le SDAGE face à la DREIAT pour le PGRI en Seine-Normandie), la logique serait d'avoir un seul volume avec éventuellement deux chapitres. On reste confronté à une gestion en silo, où chaque structure craint de perdre ses marges de manœuvre et ses moyens.

2.1.3. Une diversification des outils de la solidarité autour de la gestion de la sécheresse

La sécheresse n'a jamais été considérée comme un risque naturel relevant de la solidarité nationale, à la différence des inondations, et de ce fait les usagers ne bénéficient ni de la surtaxe CatNat instituée par la loi de 1982, ni du Fonds Barnier de 1995[85].

On peut définir une solidarité face à la sécheresse d'abord en vue de la protection des usages humains et économiques, dont agricoles, le manque d'eau dans les cours d'eau, les sols et les nappes touchant particulièrement les activités agricoles[86]. C'est pourquoi le FNDAE, dont ce n'était à l'origine pas la mission (voir la partie 1.2.1), va être utilisé plus spécifiquement pour les agriculteurs, de même que l'eau des barrages hydroélectriques servira à l'irrigation. Dans son discours du 20 juin 1990 au Sénat, le premier ministre, Michel Rocard déclarait à ce propos[87] : « *Dès maintenant, pour faire face à ce risque, une tranche de crédits du Fonds*

[85] Comme indiqué dans l'arrêté du 21 juillet 2023 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle

[86] Même si la priorité est toujours donnée à l'alimentation en eau potable.

[87] http://www.senat.fr/comptes-rendusseances/5eme/pdf/1990/06/s19900620_1833_1932.pdf

National de Développement des Adductions d'Eau vient d'être débloquée. Elle permettra la mise en œuvre en urgence, et selon des procédures budgétaires accélérées, des travaux nécessaires : forages exceptionnels, interconnexion de réseaux, améliorations de prises d'eau en rivière pourront ainsi être réalisés dans des délais très brefs, et répondre aux problèmes les plus aigus cet été. ».

A. De la gestion de crise à la prévention

La gestion de la crise immédiate suppose de restreindre temporairement les usages et de maintenir les débits minimums des cours d'eau. Cette gestion s'articule depuis le début des années 2020 sur deux échelons institutionnels[88] : à l'échelle du bassin hydrographique avec un arrêté d'orientations de bassin pris par le préfet de bassin ; et à l'échelon départemental ou interdépartemental avec un arrêté cadre et des arrêtés de restriction temporaires des usages de l'eau, pris par le préfet de département.

En Seine-Normandie, à la suite des sécheresses de 2022, l'arrêté d'orientation du bassin a été révisé le 9 juillet 2024 pour une durée de 7 ans. Les cours d'eau sont classés selon trois groupes en fonction des enjeux, et pour chacun de ces groupes de cours d'eau sont définies des orientations pour la détermination des seuils entraînant des mesures de restriction des usages de l'eau. Chaque préfet met en place un comité départemental (ou interdépartemental pour une cohérence lorsque le cours d'eau dépasse des limites administratives) de suivi de la ressource en eau, associant les services de l'État et ses établissements publics à l'ensemble des acteurs du département concernés par la gestion des étiages et de la sécheresse. Dits comités « ressource en eau », ces comités déclenchent, en fonction de la gravité, des mesures de sensibilisation, de surveillance, puis de limitation des usages de l'eau prises de manière progressive (Barbier et al., 2025, p. 102). Est prévu en Seine-Normandie dans l'arrêté de 2024 l'organisation d'au moins trois comités ressource en eau dans l'année : un en sortie d'hiver, un au début de la saison d'étiage, et un à la fin de la saison d'étiage.

Rémi Barbier et ses collègues indiquent que les arrêtés de bassin « *ont renforcé la gestion interdépartementale de la sécheresse, notamment pour garantir une meilleure solidarité amont-aval. En effet, ils déterminent les sous-bassins ou les masses d'eau souterraine devant faire l'objet d'une coordination interdépartementale avec la mise en œuvre d'un arrêté cadre interdépartemental.* » (Barbier et al., 2025, p. 104) Cependant, le rapport interministériel de

[88] Le dispositif de gestion de la sécheresse est défini dans les articles R.211-66 à R.211-70 du code de l'environnement.

2023 analysant les retours à la suite de la sécheresse de 2022 rapporte « *plusieurs témoignages montrant que la solidarité amont/aval dans les territoires à l'échelle des bassins (ou sous-bassins le cas échéant) ne va pas toujours de soi et nécessite un dialogue et une coordination entre les acteurs locaux, au premier chef desquels les préfets. Le dialogue entre préfets de département appartenant à un même bassin (ou sous-bassin) gagnerait à être systématisé, même s'il préexiste dans la plupart des territoires*. » (Bertrand et al., 2023, p. 26)

À côté de ces instruments de gestion de crise, une approche préventive est imposée avec l'instauration en 1994 des Zones de Répartition des Eaux (ZRE). Ces zones sont caractérisées par une insuffisance chronique d'eau par rapport aux besoins des différents usagers, c'est-à-dire la situation dans laquelle la consommation constatée excède la capacité des milieux à renouveler la ressource. L'article R211-71 du code de l'environnement définit la ZRE sur le partage de la ressource, en cas de tension. « *Dans une ZRE, les seuils d'autorisation et de déclarations des prélèvements dans les eaux superficielles comme dans les eaux souterraines sont abaissés. Dans une ZRE, les prélèvements d'eau supérieurs à 8m³/h sont soumis à autorisation et tous les autres sont soumis à déclaration*[89]. »

Pour rétablir l'équilibre, des mesures particulières de gestion sont prises dans ces zones afin de limiter les prélèvements d'eau, ou, comme le dit le texte du décret, pour *« permettre une meilleure maîtrise de la demande en eau, afin d'assurer au mieux la préservation des écosystèmes aquatiques et la conciliation des usages économiques de l'eau »* (article 1 du décret du 29 avril 1994).

B. La création des Organisme Unique de Gestion Collective de l'eau dans les ZRE

L'une de ces mesures est la constitution d'office par l'autorité administrative d'un Organisme Unique de Gestion Collective de l'eau (OUGC) destiné à l'irrigation des terres agricoles. Créés par la LEMA de 2006 avec pour objectif d'instaurer une gestion collective de l'eau dédiée à l'irrigation grâce à de nouvelles modalités de partage de l'eau entre tous les préleveurs, ces organismes sollicitent une autorisation de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants d'un territoire déterminé. Ils doivent ensuite en gérer la répartition entre les agriculteurs, assurer le respect de l'autorisation de prélèvement et rendre compte de la consommation d'eau. La responsabilité de l'OUGC est souvent assurée par une chambre d'agriculture.

[89] https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/zones-de-repartition-des-eaux-zre-metropole

En 2020, un bilan du dispositif des OUGC a été établi par des membres du CGEDD et du CGAAER (Cinotti et al., 2020). Parmi les conclusions établies, le rapport fait ressortir le poids très majoritaire des organismes liés au monde agricole dans les fonctions des OUGC, indiquant que « *certains interlocuteurs du monde agricole semblent considérer qu'il y aurait un droit d'accès automatique à l'eau pour l'agriculture, y compris en période d'étiage.* »

À la date du rapport, il existe douze OUGC en Seine-Normandie. Le rapport relève qu'« *en Seine-Normandie les volumes sont déterminés par arrêté préfectoral, selon une méthode qui se base sur les données historiques, et qui prévoit l'intégration de nouveaux irrigants. Cette gestion volumétrique, antérieure à la mise en place des OUGC, a été jusqu'à présent maintenue. L'OUGC ne joue pas de rôle réel dans la répartition des volumes*. » (Cinotti et al., 2020, p. 67)

D'autre part, le rapport remarque que les OUGC ne sont pas systématiquement sur des périmètres de bassin versant, mais parfois administratifs (comme les limites départementales), ce qui nuit à la cohérence des actions. Enfin le rapport insiste sur le fait qu'en France les agriculteurs membres d'un OUGC ont le sentiment de devoir porter seuls la charge de la connaissance des équilibres ressources-besoins, alors que celle-ci aurait dû, dans une logique d'équité, être répartie sur l'ensemble des usages prélevant de l'eau. Ses auteurs voient dans les OUGC un outil intéressant à condition de sortir d'une gestion limitée aux irrigants membres de l'OUGC, d'associer l'ensemble des irrigants, et de les intégrer à une réflexion d'ensemble sur la répartition de la ressource, avec les autres acteurs du bassin versant.

À ce titre, la difficulté à limiter les prélèvements ne concerne pas les seuls agriculteurs. Aujourd'hui les usagers sont confrontés à une tension croissante sur la ressource, du fait de sa pollution (entraînant la fermeture de captages) et de la diminution des volumes prélevables. Mais sur un territoire donné, on est très loin d'une codécision par les usagers des volumes prélevables et de leur répartition entre eux. Analysant le fonctionnement des CLE, Marie-Hélène Vergote et Sophie Petit (2016) montrent que les représentants des différents corps d'usagers ont une grande difficulté à sortir des droits de prélèvement acquis, et restent dans une logique de croissance des besoins, en ménageant les intérêts sectoriels.

Les CLE se sont saisies du levier réglementaire disponible pour intervenir dans la gestion quantitative de l'eau, via la définition du « volume disponible » sur une portion de territoire et sa répartition entre catégories d'usagers. Sophie Liziard et ses co-auteurs rappellent que « *La possibilité d'introduire ce type de règle était initialement considérée par les juristes de l'environnement comme la partie la plus novatrice du règlement* ». Les auteurs cependant constatent que « *si vingt règlements ont édicté une règle à ce sujet (soit un règlement sur cinq),*

seule la moitié d'entre elles encadre et répartit effectivement les prélèvements des différentes catégories d'utilisateurs. L'autre moitié des règles annonce la réalisation de l'étude sur le volume prélevable qui sera à la base de la règle définitive dans une version ultérieure du règlement, ou bien énonce des priorités d'usage sans prévoir de répartition chiffrée de la ressource. » Les auteurs l'expliquent par la conflictualité autour du partage de la ressource, le besoin d'études pour asseoir un diagnostic partagé, et l'existence d'autres dispositifs contractuels, comme les PTGE (Liziard et al., 2020, pp. 17-18).

Néanmoins la décision en 2024 de ne pas augmenter les redevances pour prélèvements dus par les agriculteurs, témoigne d'une difficulté générale à agir sur la limitation des prélèvements agricoles, au-delà de l'irrigation. Comme l'explique Valéry Morard, « *Concernant la redevance prélèvement, les taux plafonds ont été rehaussés et des taux planchers sont créés pour les prélèvements eau potable, industriels et refroidissement. L'objectif recherché était de renforcer le signal prix dans un contexte de raréfaction de l'eau et, au passage, de corriger des différences de traitement. Initialement prévue pour concerner l'ensemble des usagers, l'application de ces hausses aux usagers agricoles a cependant été différée.* » (Morard, 2025, p. 9)

De tout ceci, il ressort que la définition d'une ZRE ou le périmètre d'action d'un OUGC reste techniquement, politiquement, fonctionnellement, difficile à établir. Plus largement, c'est l'isolement des irrigants agricoles des autres usagers qui reste le principal problème à résoudre, l'exercice d'une solidarité dans le partage de la pénurie ne pouvant pas s'appliquer sans eux. Là où jusqu'à présent la régulation s'est faite sans véritablement toucher aux pratiques de prélèvements, comme le soulignent Rémi Barbier et ses collègues « *aujourd'hui, l'intensification et l'extension des sécheresses à l'échelle nationale, avec une multiplication des conflits d'usages, mettent en tension une telle logique et obligent ces services à contraindre plus structurellement les usages de l'eau. Cela implique alors de renouveler le contrat social que l'État a pu instituer avec les usagers de l'eau*. » (Barbier et al., 2025, p. 117)

C. Un nouvel outil, le PTGE

Une nouvelle organisation territoriale a été mise en place en 2019 pour anticiper la venue d'une sécheresse dans les zones en tension, là où les SAGE n'existent pas, avec la création des Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE)[90], un outil d'actions à court terme (là où les SAGE sont des documents de planification).

[90] Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019.

La solidarité joue dans la décision collégiale entre tous les usagers, grâce à un comité de suivi, organisé par collèges représentant la diversité des usagers, comme le précise le *modus operandi* pour la mise en place des PTGE[91]. Les actions peuvent être financées par une pluralité d'acteurs publics, comme les agences de l'eau, les collectivités territoriales et les organismes de gestion des fonds européens. La solidarité s'appuie sur des outils d'accompagnement pour les porteurs de projets, et des leviers à mobiliser dans le programme d'actions des PTGE. *« L'élaboration d'un état des lieux partagé dans la transparence … doit permettre une approche globale de la ressource en eau …. La nécessité de clarifier les notions de substitution… Le projet de territoire doit explorer de manière approfondie les scénarios alternatifs aux seules retenues de substitution… Le projet de territoire doit véritablement aborder tous les leviers de la politique de l'eau en impliquant bien tous les acteurs… La répartition financière entre les différentes composantes du projet de territoire doit traduire ce souci d'une approche équilibrée… »* (Bisch et al., 2018).

Au 1er avril 2025, la France compte environ 132 PTGE, dont seulement quatre en Seine-Normandie (présentés sur la figure 16). La dynamique d'élaboration et de mise en œuvre progresse régulièrement, avec une part croissante de PTGE arrivant en phase d'action concrète sur les territoires grâce à l'accompagnement renforcé de l'État et des agences de l'eau, puisque pour 15 PTGE non démarrés et 11 en émergence, l'état des lieux et diagnostic est fait pour 21 d'entre eux, 12 sont en phase d'élaboration et co-construction des scénarios et du programme d'actions, et 73 voient la mise en œuvre du programme d'actions.

Cependant, le fonctionnement des ZRE et des PTGE et la gouvernance en leur sein sont très critiqués. Pour certains acteurs de la gestion de l'eau, ZRE et PTGE sont des outils créés par le ministère de l'Agriculture, avec l'appui de la FNSEA, pour reprendre la main sur une gestion de l'eau alors sous contrôle du ministère de l'Environnement. « *Les bilans tirés des PTGE (Gitton et al., 2022[92]) montraient entre les lignes une forte propension à l'entre-soi de la part des autorités publiques et syndicats professionnels majoritaires (au point qu'une instruction ministérielle complémentaire à celle de 2019 sur les PTGE a dû être donnée aux préfets en janvier 2023).* » (Burlot & Roche, 2024)

---

[91] *« La gouvernance doit représenter la diversité des usages et des acteurs… avec la mise en place d'un comité´ de suivi avec une gouvernance collégiale »* (Bitch et al., 2018).

[92] Claude Gitton et al., 2022, *Appui à l'aboutissement de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) : examen de l'élaboration de quinze PTGE – Identification de voies de progrès*, rapport n° 013749-01, CGEDD n° CGAAER.

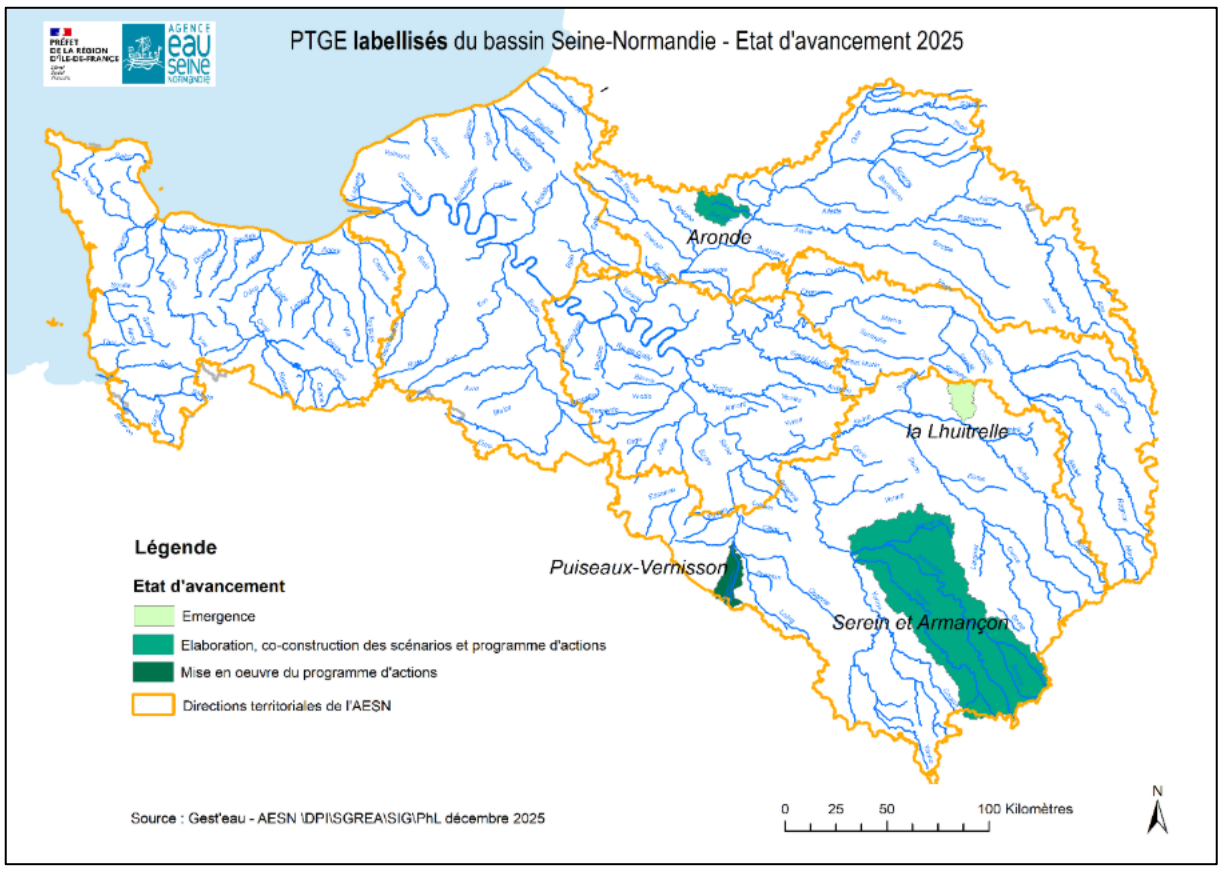


Figure 16. Carte des quatre PTGE en Seine-Normandie en 2025, un cinquième étant en préparation en 2026 sur la nappe du Champigny en Seine-et-Marne (source AESN).

Lors d'un entretien (le 26 septembre 2025), Pierre-Alain Roche, ancien directeur de l'AESN, revient sur les OUGC et les PTGE comme étant « *dans la pratique essentiellement gouvernés par les services de l'État et les chambres d'agriculture, transférant la gestion de la ressource en eau d'un bien commun à un bien de club.* »

Il reste que certains PTGE réussissent à sortir de ces limites, comme celui du Puiseaux-Vernisson dans le Loiret (voir la figure 15). Les services de l'État ont fait de l'EPAGE du bassin du Loing en 2021 le porteur privilégié de ce PTGE au vu de son exercice de la compétence GeMAPI sur le bassin du Loing, l'EPAGE animant le PTGE en remplacement de la chambre d'agriculture. Les 20 actions engagées[93] répondent aux tensions quantitatives et qualitatives sur la ressource, s'adressant aussi bien aux agriculteurs qu'aux collectivités les retenues pour l'irrigation agricole correspondant à une modification du drainage agricole, avec un stockage des eaux en bout de drain et une association avec des zones humides. Dans un rapport de mai

[93] https://www.epageloing.fr/index.php/outils-contractuels/projet-de-territoire-pour-la-gestion-des-eaux-ptge

2022 le CGEDD et le CGAAER proposent 7 recommandations, ainsi que 12 fiches actions, en *« Appui à l'aboutissement de projets de territoires pour la gestion de l'eau ».* Certaines de ces recommandations et fiches actions nous éclairent sur les limites que connaît cet outil. La recommandation n°2 propose de *« Renforcer la prise en compte par les acteurs des territoires des enjeux de l'approche systémique de la gestion locale de l'eau »* afin que les acteurs locaux n'oublient pas que l'eau est un bien commun qu'on ne peut isoler de son environnement. La fiche action n°3, demandant de « *Renforcer la transparence sur les usages de l'eau pour conforter la confiance entre acteurs »,* traduit la crainte des détournements au profit de certains usagers au détriment d'autres moins bien représentés dans l'organe décisionnaire du PTGE. Ce risque serait certainement minimisé avec la fiche action n°8 : « *Étude de faisabilité d'une labellisation des PTGE à l'instar des PAPI »* qui permettrait qu'une commission indépendante garantisse l'équité des usages.

Face à deux problématiques différentes, concernant deux phénomènes extrêmes d'un même bassin, les inondations et la sécheresse, touchant les mêmes usagers, le tableau 9 indique que nous arrivons à des résultats très différents, principalement liés au poids politique du monde agricole et à ses difficultés à jouer le jeu de la négociation dans les instances collectives, comités de bassin et CLE.

Un dernier exemple est celui du préfet du bassin Seine-Normandie qui, à la demande du président de la chambre d'agriculture d'Île-de-France, a interdit début mars 2026 aux services de l'agence de réunir le groupe de travail en charge de la réflexion préliminaire sur le SDAGE 2028-2033, tant que la loi d'urgence agricole n'a pas été vue en conseil des ministres. Le contenu de la loi étant connu, le groupe de travail a été remplacé par un autre groupe composé des personnes du groupe précédent et de tous les représentants de l'agriculture du comité de bassin (au lieu d'un seul), uniquement consacré aux amendements des agriculteurs. Tous les amendements proposés ont été votés à l'unanimité des participants soit intégralement, soit après négociations, et pourtant sans certitude que le SDAGE ainsi modifié sera voté par tous les membres du comité de bassin. Ces manœuvres ont fait prendre à l'élaboration du SDAGE un retard préjudiciable au regard du calendrier règlementaire, augmentant la charge de travail des services de l'agence.

Tableau 9. Des résultats mitigés en termes de solidarité des principes et outils dans la prévention des pollutions, des inondations, et des sécheresses

Champs de la solidarité	Dates des principaux actes législatifs, leurs principes et *leurs outils*									Résultats
Prévention des pollutions de la ressource en eau	**1964** **Loi sur l'eau** Obligation de moyens Reconnaissance des pollutions industrielle et domestique	**1980** **Directive qualité des eau destinées à la consommation humaine** Reconnaissance des pollutions diffuses dont d'origine agricole	**1991** **Directive Nitrate** Définition des ***zones vulnérables*** Refus de taxer le phosphore et les sacs d'engrais	**1992** **Loi sur l'eau** • ***SDAGE*** • Encadrement de tous les rejets • Notion de zones vulnérables • Instauration des ***AAC*** Négociations des gouvernements avec les professionnels Choix des outils les moins efficaces	**1994** ***PMPOA***	**2000** **DCE** Agriculteurs soumis à la TGAP Obligation de résultats	**2006** **LEMA** • Redevance pour pollution diffuse	**2012** Fin des ***PMPOA***		• Poursuite de la dégradation de la qualité de l'eau et des milieux • Faible mise en place des AAC, en dépit de démarches locales vers une agriculture bio ou à bas niveau d'intrants • Pas d'augmentation des redevances des agriculteurs pour pollution diffuse depuis 2006 • Report sur l'utilisateur domestique du coût de traitement pour l'eau potable
Prévention des inondations		**1982** **Loi Cat'Nat** • Solidarité nationale face aux inondations • Obligation communale de ***PER***		**1995** ***Fonds Barnier*** Fonds national de prévention (petite partie de la surtaxe Cat'Nat)		**2002** **2003** ***PAPI*** ***EPTB*** Échelle du bassin	**2007** **Directive Inondation** • Solidarité de l'amont/aval • Instauration des ***PGRI***	**2014** • ***EPAGE*** • ***GeMAPI***	**2022** Labellisation des PAPI par une commission issue du comité de bassin	• Fonctionnement de la solidarité amont/aval, vers une approche plus préventive que structurelle • Recherche d'une cohérence entre le PGRI et les autres documents de planification (dont le SDAGE) • Budgétisation du fonds Barnier • Limite financière de la GeMAPI et réticence financière de certaines communes par bassin
Prévention des tensions quantitatives sur la ressource en eau		**1984** **Loi pêche** • 1e mention de débit minimal fixé pour tous les ouvrages • Restriction d'arrosage fixée par le préfet de département		**1992** **Loi sur l'eau** • Consécration du débit réservé • Encadrement des prélèvements et déclaration • Possibilité préfectorale de suspension temporaire d'usage • Création des ***CLE*** et la définition collective du volume disponible	**1994** ***ZRE***		**2006** **LEMA** •Notion de gestion équilibrée •Quota global par bassin en tension •Création des ***OUGC*** •Mais simple déclaration pour les forages	**2010** **Loi de modernisation agricole** Garantie face aux calamités sur souscription privée	**2019** Mise en place des ***PTGE*** (instruction de 2015)	• Difficulté à sortir des droits de prélèvements acquis (y compris dans les CLE) • Faiblesse des organismes collectifs au profit des solutions individuelles (pompage, stockage) • Faiblesse de la concertation multi-acteurs dans les OUGC et les PTGE • Faiblesse de la police de l'eau

2.2. La solidarité au regard de son application par les instances de bassin

Agences et comités de bassin étant devenues progressivement des acteurs majeurs de l'ensemble des domaines de gestion de l'eau et des milieux aquatiques par grands bassins.
Pour Pierre Alain Roche : « *Les agences de l'eau doivent élargir les biens de club à la ressource à l'échelle globale en disant je vais organiser un fonds de solidarité qui met en commun la ressource, car il y a des problèmes communs à résoudre. C'est ça qui est une plus-value originale de solidarité - solidarité amont-aval, bénéficiaires et contributeurs -, et elle permet de trouver une transaction sociale autour des dépenses nécessaires quand il faut trouver des solutions, telles que la répartition de la charge entre les différents membres et en cela les agences de l'eau sont un outil tout à fait performant.* » (entretien 2023)

Nous allons maintenant étudier comment les instances de bassin agissent ou réagissent pour garantir et appliquer les trois volets de la solidarité et tenter d'en apprécier des résultats produits. Pour cela, nous examinerons la façon dont la solidarité a été appliquée entre les territoires urbains et ruraux pour leur permettre de s'équiper, puis la place faite aujourd'hui à la préservation de la ressource et des milieux aquatiques, et enfin la solidarité entre les catégories d'usagers, domestiques, industriels et agricoles.

2.2.1. Une solidarité d'équipement entre communes urbaines et rurales qui semble avoir bien fonctionné jusqu'à présent

La solidarité financière entre les communes urbaines et rurales, permise à partir de 1954 par le FNDAE, restait cependant sans connotation géographique réelle puisque les fonds récoltés au niveau national pour l'équipement des services d'eau et d'assainissement étaient distribués aux conseils généraux (aujourd'hui départementaux) qui se chargeaient de les répartir entre les communes rurales.
Bernard Barraqué précise que les agences « *initialement devaient cantonner leur action à des "travaux d'intérêt commun", c'est-à-dire ni collectifs ni privés ; autrement dit elles ne pouvaient pas intervenir dans la construction des réseaux d'égout (intérêt collectif) ni de l'assainissement autonome (intérêt privé), mais seulement dans les stations d'épuration, ainsi que les barrages-réservoirs multi-fonctions (intérêt commun, c'est-à-dire responsabilité partagée et diffuse entre de multiples acteurs). C'est parce qu'au cours des années 1970, l'État a progressivement réduit son régime de subventions, que les agences de l'eau ont pris le relais : il est en effet inutile d'avoir une belle station d'épuration, si le réseau d'égout, 5 à 10 fois plus cher, n'y aboutit pas ! (…) En prenant le relais de l'État, mais à partir des redevances payées par les usagers, les*

agences de l'eau ont réalisé la solidarité de bassin par ce qui est le plus important dans une politique de coûts fixes comme les infrastructures, c'est-à-dire l'argent prêté à taux réduit. En faisant une péréquation spatio-temporelle des besoins de financement, elles permettent d'améliorer la performance environnementale de tous les acteurs, sans que ceux qui font des efforts à un moment donné soient seuls face à des emprunts chers, donc à de brutales augmentations de prix des services. » (Barraqué, 2000, p. 76)

Toutefois, comme nous l'avons présenté dans la première partie de ce travail, il faut attendre 2006 et la LEMA pour organiser la solidarité entre territoires urbains et ruraux, financée sur les redevances des agences, en fixant un plancher à cette aide, qui ne pouvait être inférieure à 1 milliard d'euros entre 2007 et 2012.
En 2022 une étude de l'agence de l'eau Seine-Normandie établit un bilan de la solidarité financière à travers les aides perçues par les communes, essentiellement sous forme de travaux, d'assistance technique et d'aide à l'animation de la gestion de l'eau. Sont alors concernés au premier chef les études et les travaux pour l'eau potable et l'assainissement, mais aussi la préservation des milieux et la protection contre les inondations.
Globalement, le montant de la redistribution annuelle entre les communes est l'équivalent de près de 20 % du montant de leurs redevances sur 2013-2016. « *Les soldes bénéficiaires les plus élevés par habitant se trouvent parmi les plus petites communes (moins de 1000 habitants) … 56% des communes du bassin ont été bénéficiaires … au cours de la période 2013-2016, 40% des habitants du bassin habitent dans ces communes.* » À l'inverse, les grandes villes (appartenant à une unité urbaine de plus de 100 000 habitants) sont davantage contributrices que bénéficiaires : « *61 % de ces grandes villes sont contributrices et leur solde financier global est négatif… Les 10 communes contributrices les plus importantes du bassin apportent à elles seules au « pot commun » 60 M€ en 2017, soit la moitié du montant financier total redistribué entre toutes les communes ; la commune de Paris y contribuant à elle seule pour près de 50 M€.*» (AESN, 2022)

Cependant, les aides des différentes agences pourraient aller d'abord aux communes rurales ayant transféré leurs compétences eau et assainissement à des intercommunalités, comme le souligne le sénateur de Savoie, Cédric Vial dans une question écrite posée le 3 octobre 2024 à Madame la ministre déléguée auprès de la ministre du Partenariat avec les territoires et de la décentralisation, chargée de la ruralité, du commerce et de l'artisanat. La réponse de la ministre le 27 février 2025 est sur ce point assez claire. « *Si les agences de*

l'eau font bien jouer la solidarité territoriale, notamment entre urbain et rural, elles sont également redevables devant les contribuables du bon usage de la fiscalité appelée. Il leur est ainsi demandé de conditionner ou de prioriser leur intervention en direction des collectivités qui se donnent les moyens de résoudre durablement les difficultés auxquelles elles sont confrontées. (...) En cas de difficultés pour les communes isolées de mobiliser les moyens financiers et les compétences techniques nécessaires pour monter des projets, l'agence encourage une gestion durable des services d'eau et d'assainissement en soutenant également financièrement la structuration des services à l'échelle intercommunale (études de transfert de compétences), la gestion patrimoniale des services (schémas directeurs, pilotage des réseaux) et un prix minimal de l'eau (prix plancher de 1 euro HT pour l'eau et l'assainissement).» [94]

Les sénateurs sont revenus à la charge, convoquant le 23 octobre 2025 les préfets délégués de bassin pour leur demander des comptes sur les aides attribuées par le comité de bassin[95]. Les échanges ont été rapporté dans la lettre *Localtis*, de la Banque des territoires[96]. « *Nous n'avons pas eu besoin, à la suite de la loi du 11 avril 2025 (assouplissant la gestion des compétences eau et assainissement), de modifier notre programme puisqu'il n'y a pas de conditionnalité [des aides de l'agence Seine-Normandie] liée au type de structures* », explique le préfet de la région Île-de-France, Marc Guillaume, précisant plus tard lors des échanges avec les sénateurs que "*nous (comité de bassin de l'AESN) avons attribué 334 millions [d'euros] d'aides aux communes isolées [sur la période 2019-2024, soit 13% du total des aides attribuées*." Cette position est confirmée par les deux autres préfets auditionnés, en agence Rhin-Meuse et Artois-Picardie. « *Nous n'avons pas de politique, au niveau de l'agence [Rhin-Meuse], d'attribution des aides en fonction de la typologie juridique de qui demande l'aide* » déclare Jacques Witkowski, préfet de la région Grand Est. Ce que confirme Bertrand Gaume, préfet de la région Hauts-de-France, « *[Nos aides] ne sont pas conditionnées au transfert de la compétence eau et assainissement", fait écho relevant que "le seuil défini par le programme [de l'agence de l'eau Artois-Picardie] est globalement très bas, à 10 000 euros, ce qui montre une volonté d'accompagner tout le monde.* »

[94] https://www.senat.fr/questions/base/2024/qSEQ241000642.html

[95] Cette audition ayant pour but de vérifier l'application de la loi, s'est déroulée six mois après son vote, période manifestement trop courte pour avoir une analyse valable de son application.

[96]https://www.banquedesterritoires.fr/agences-de-leau-dialogue-de-sourds-entre-senateurs-et-prefets-coordonnateurs-de-bassin?pk_campaign=newsletter_quotidienne&pk_kwd=2025-10-24&pk_source=Actualit%C3%A9s_Localtis&pk_medium=newsletter_quotidienne

À l'inverse, comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent (en 2.1.2), une « *solidarité d'obligation* » des territoires ruraux au bénéfice de zones urbaines pour la prévention des inondations existe depuis le XIX^{e} siècle avec la loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations. Puis au XX^{e} siècle la construction de barrages est destinée au soutien d'étiage et la protection contre les inondations en amont des villes, comme en Seine-Normandie les quatre barrages réservoirs à l'amont de l'agglomération parisienne (Villon, 1997). Avec la mise en place du concept de sur-inondation dans le cadre de PAPI, officialisée en 2016 des zones d'expansions de crue (ZEC) sont négociées avec la profession agricole, les agriculteurs étant indemnisés pour leurs pertes d'exploitation. (MTES, MAA, APCA 2018).

Aujourd'hui, à la demande d'un co-président de la Commission Mixte Inondations, ils sont considérés comme des acteurs majeurs de la politique de prévention des inondations, acteurs rémunérés pour les services rendus (et non plus victimes indemnisées). Un nouveau pas est franchi vers une solidarité assumée de part et d'autre

Finalement, on peut reprendre le propos de Pierre-Alain Roche, revenant en entretien avec nous sur les actions des agences. « *Sur le plan de la solidarité les agences de l'eau y répondent assez bien, c'est-à-dire que les principes généraux de cet emboîtement à partir des enjeux macro des échelles de bassin pour descendre ensuite à des échelles plus fines permet quand même de raisonner entre ce qui est commun et prioritaire, et ce qui est local et territorial, et il faut travailler en permanence ce changement d'échelle et ça, c'est ce que j'ai toujours apprécié dans les agences de l'eau c'est un outillage qui permet de changer d'échelle de façon assez fluide et ça distingue beaucoup des structures des collectivités, où dès qu'on change de cran territorial, on change d'institution, de légitimité et de personnel politique, alors que les agences peuvent agir à des gestions très locales ou très globales, ce qui est une bonne chos*e. » (entretien 2023)

2.2.2 La solidarité pour la préservation de la ressource et des milieux aquatiques en question

La protection des milieux aquatiques suppose d'effectuer les travaux nécessaires à réduire la pollution d'origine humaine et retrouver un fonctionnement des milieux aquatiques au plus près des fonctionnalités écologiques. Cependant, le niveau des redevances n'a jamais été suffisant – en dépit des montants engagés – pour être efficace et, selon les époques, tous les acteurs concernés ne se sont pas mobilisés.

En 1974, Pierre-Frédéric Ténière-Buchot écrivait dans un article sur le principe pollueur-payeur et son application en Seine-Normandie : *« Non, la redevance n'est pas encore suffisamment élevée. ... En 1971, la redevance a été doublée ; elle est passée de 2,20 F (en francs 1970) à 4,40 F par habitant, ce qui n'est pas encore suffisant et ne permet qu'un écrémage de la pollution. ... mais nous espérons qu'à l'occasion du troisième programme de l'Agence, vers 1976-1977, il y aura une réévaluation des redevances nous permettant de faire correspondre les recettes financières aux besoins qui ont été définis pour les trente prochaines années.* »

Une augmentation significative des travaux est engagée dans le bassin de la Seine avec le VI^{e} programme (1992/96) par rapport au V^{e} (29 Md de francs soit 80% de plus), de même que celle des aides de l'agence, avec un doublement des subventions directes (10,8 Md de francs) et un triplement des prêts (AESN, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996).

Malgré tout, en 2000, la France était loin d'avoir atteint les objectifs fixés par les directives européennes, et le 8 novembre 2001 la Commission européenne décidait de saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour lui faire constater la mauvaise application de la DERU par la France. En dépit des pressions sur les collectivités locales pour effectuer les travaux, la France est condamnée à deux reprises par la Cour de justice de l'Union européenne le 23 septembre 2004, puis à nouveau le 16 juin 2005. Et ce n'est que le 20 février 2009, à la suite de la mise en demeure du gouvernement de mettre en œuvre la mise aux normes des stations d'assainissement que la Caisse des Dépôts accordera un prêt de 1,5 Md€ aux agences de l'eau.

Le tableau 10 présentant la répartition des aides accordées par les six comités de bassin en 2024 fait bien apparaître les écarts entre l'importance des aides accordées à la dépollution domestique, rendues nécessaires par les directives européennes, par rapport à celles pour la restauration et la gestion des milieux aquatiques (comme la renaturation des cours d'eau et la restauration des zones humides) et pour la lutte contre les pollutions diffuses, même si des différences sont notables entre les différentes agences, du fait de contextes différents mais aussi de choix.

Tableau 10. Répartition des aides accordées par les six comités de bassin en 2024 pour trois principaux volets

Agence de l'eau	Aides (millions d'euros)	Restauration et Gestion des Milieux aquatiques (Millions d'euros et %)	Dépollution domestique (Millions d'euros et %)	Lutte contre la pollution diffuse (dont agricole) (Millions d'euros et %)
Rhin-Meuse	207	29 (14%)	47 (23%)	22 (11%)
Artois-Picardie	229	35 (15%)	100 (44%)	18 (8%)
Loire Bretagne	428	64 (15%)	129 (30%)	101 (24%)
Adour-Garonne	563	59 (10%)	161 (29%)	115 (20%)
Rhône-Méditerranée-Corse	572	119 (21%)	204 (36%)	12 (2%)
Seine-Normandie	712	63 (9%)	308 (43%)	98 (14%)

Source : Rapport d'activité 2024 des agences de l'eau

Pour les actions sur la préservation de la biodiversité engagées par les agences, le constat de Valéry Morard pose clairement les limites des moyens disponibles des agences. « *Les agences se sont construites sur un principe simple qui vaut slogan : "l'eau paie l'eau". Mais depuis 2016 et la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, il est devenu "l'eau et la biodiversité paient l'eau et la biodiversité". Force est cependant de constater que la biodiversité ne bénéficie pas de recettes en face des dépenses consenties par les agences de l'eau, au premier rang desquelles le financement de l'Office français de la biodiversité (15 % du budget des agences), dont 80 % des ressources dépendent des redevances sur l'eau collectées par les agences. Depuis plusieurs années des réflexions sont donc menées pour introduire une nouvelle redevance qui financerait de façon spécifique la biodiversité ; une proposition très aboutie prenant en compte l'artificialisation des sols, projetant un reversement d'une partie de la taxe d'aménagement, n'a finalement pas été retenue dans la loi de finances pour 2024.* » (Morard, 2025)

La taxe d'aménagement a finalement été utilisée pour financer l'installation des jeunes agriculteurs.

2.2.3. Un questionnement récurrent sur la solidarité entre catégories d'usagers

La contestation du système des agences de l'eau tient pour partie depuis leur création à la contribution financière respective des différents groupes d'usagers, dont la part payée par les usagers domestiques. Cette contestation est montée en puissance avec l'augmentation des redevances des agences pour financer les obligations imposées par la DERU en 1991. Mais Bernard Barraqué et Patrick Laigneau rappellent que l'origine de l'importance de la part payée par les usagers domestiques dans le montant total des redevances remonte à la création des agences de l'eau. « *En effet, c'est à partir de 1976 que les redevances de pollution, initialement payées par les services publics d'eau et d'assainissement, ont été directement intégrées aux factures d'eau potable avec les redevances assainissement des habitants raccordés. Progressivement, les élus locaux présents dans les comités de bassin ont laissé les redevances des usagers domestiques augmenter, afin de recevoir davantage d'aides des agences pour améliorer leurs services. Pendant ce temps, les agriculteurs n'ont presque rien payé, mais n'ont reçu que de modestes aides ; les industriels, eux, une fois les investissements de dépollution faits avec l'aide des agences, ont préféré recevoir des primes d'épuration plutôt que de nouvelles aides. Et comme on ne fait pas payer à des industriels des redevances qu'on va leur rendre sous forme de primes, ils n'ont payé que le différentiel. C'est ainsi que la contribution des usagers domestiques a fini par représenter 85% des recettes des agences.* » (Barraqué & Laigneau, 2025)

Les associations de consommateur fondent leur critique sur la relation entre la pollution émise et les redevances payées[97], ce qui – nous l'avons montré dans la première partie de cette thèse – n'est pas la logique du principe pollueur-payeur tel qu'il est compris et appliqué dans les agences de l'eau. Pour la période de 1997 à 2002 correspondant au 7^{e} programme des agences, Bernard Barraqué et Patrick Laigneau montrent que sur une année « *les collectivités locales ont reçu environ 70% des aides distribuées, ce qui correspond à 80% de ce que les usagers ont apporté via leurs factures d'eau. Grâce à leurs primes d'épuration, les industriels ont payé peu et reçu un tout petit peu moins ; les agriculteurs ont reçu presque 4 fois leur contribution, mais sur un total beaucoup plus faible (…) Une partie de ce que les usagers domestiques n'ont pas 'récupéré' représente le coût de fonctionnement des agences, environ 7% du total ; ce qui montre une efficacité supérieure à celle de bien des administrations.* » (Barraqué & Laigneau, 2025)

[97]https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-la-pollution-de-l-eau-le-principe-pollueur-payeur-n14035/#6-le-principe-pollueur-payeur-est-il-applique-par-les-agences-de-l-eau-en-france

L'examen en Seine-Normandie met en évidence qu'en 2021 sur 100 euros reçus par l'agence et 100 euros d'aides qu'elle verse, le bilan est à peu près équilibré entre l'argent versé par les usagers dans leur facture d'eau (85 euros) et l'argent reçu par les collectivités de l'agence en retour (81 euros) pour le bon fonctionnement de leur service d'eau et d'assainissement (AESN, 2021). La figure 17 détaille la décomposition de ces montants : 77,6 € pour la pollution domestique et 7,48 € pour l'alimentation en eau potable soit 85,08 € payés par les collectivités, alors que les aides versées directement ou à l'usage des collectivités se montent à 86,4 € se décomposant comme suit : 63,8 € pour l'épuration et la gestion du pluvial, 9,90 € pour l'amélioration de la qualité du service d'eau potable, 7,70 € pour la protection des captages, et 5 € sur les 7,8 € pour la préservation et la qualité des milieux.

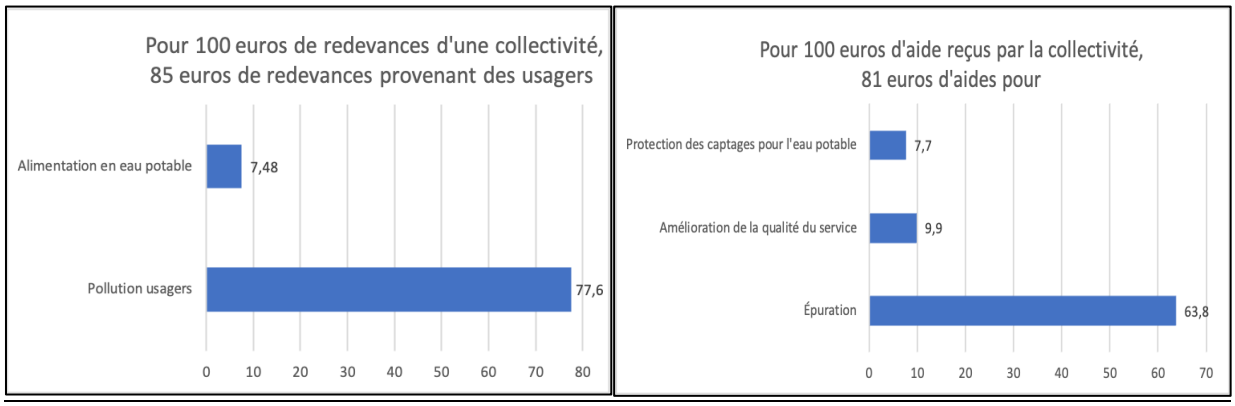


Figure 17. Le relatif équilibre en 2021 entre les redevances versées par l'usager à l'AESN - graphique de gauche - et les aides reçues par sa collectivité de l'AESN - graphique de droite (Carré & Marcovitch, 2023, source AESN 2021).

Fondamentalement l'examen des comptes fait apparaître que le problème n'est pas au niveau des aides perçues et reçues, mais de ce que coûtent des pollutions liées à certaines pratiques agricoles à ceux qui sont obligés d'en payer le coût : la véritable anomalie n'est pas le pollueur-payeur mais le pollué-payeur. Pour les ménages, il faut ainsi tenir compte du coût subi du fait des pollutions agricoles diffuses. En 2011, le Commissariat général au développement durable publiait une étude sur l'impact des principales pollutions agricoles sur le budget des ménages. Au montant des dépenses additionnelles des services d'eau et d'assainissement (déplacement des captages, augmentation des traitements) impactant leur facture d'eau, s'ajoutent le coût de la substitution de l'eau en bouteille à l'eau du robinet. Au total le surcoût estimé était de 215 € par an et par personne, soit plus de 1 000 € pour une famille de 5 personnes (Bommelaer et Devaux, 2011).

Pour autant, les besoins d'équipement des services d'eau et d'assainissement sont toujours importants. Valéry Morard l'explique. « *De manière générale, la part des subventions des agences de l'eau visant les services publics d'eau et d'assainissement n'a cessé de baisser en 20 ans. Pourtant, les besoins annuels tous réseaux confondus sont conséquents : les collectivités devraient donc investir 3,2 milliards d'euros de plus qu'elles ne le font actuellement ; ce chiffre monte à 4,6 milliards si l'on prend en compte les besoins liés aux nouveaux polluants et ceux liés à la séparation des eaux pluviales (source : UIE, Union des industries de l'eau)* » *;* tout en indiquant que « *L'augmentation éventuelle de redevances sur le secteur domestique ne peut plus aller de soi : elles représentent déjà 23 % de la facture d'eau ; les efforts consentis pour la réduction de consommation doivent aussi être visibles sur la facture ; cette question est indissociable des réflexions sur la tarification (tarification progressive, sociale, saisonnière…).* » (Morard, 2025)
Ces affirmations attirent notre attention sur les tensions que pourrait provoquer une politique d'un double effort demandé à l'usager domestique – la poursuite du financement et une réduction des volumes prélevés -, sans que cet effort soit également partagé par les autres catégories d'usagers, principalement agricoles.

Au bilan de soixante années d'exercice, la solidarité entre les territoires est bien démontrée. En revanche elle reste très moyenne pour la préservation de la ressource en eau pour les humains, et encore moins pour les milieux, pour des raisons de financements, leur augmentation n'ayant jamais été à la hauteur des besoins, besoins qui ont parallèlement continué d'augmenter, les nouveaux problèmes (comme les PFAS) venant s'ajouter aux anciens, souvent non résolus. Avec les financements se pose aujourd'hui la question du partage de l'effort, tant financier, que dans les pratiques professionnelles. Pour le secteur agricole, la limitation de l'irrigation et la réduction des pollutions diffuses sont toujours des points difficiles à évoquer et à traiter dans les différentes instances des bassins.

2.3. Les interrogations sur l'avenir de la solidarité dans la gestion de l'eau par grands bassins

Un premier point très factuel d'interrogation quant au devenir du système des agences concerne les menaces qui pèsent sur elles : tout d'abord leur fragilisation, pour partie due aux pressions financières de l'État, mais aussi aux pressions sur les instances de bassin comme lieu de débat et d'exercices de conciliation des intérêts économiques et environnementaux, souvent contradictoires.

Ceci se produit dans un contexte récent de « *renoncement écologique* », pour reprendre l'expression de Sylvain Barone[98]. Lors du congrès de la FNSEA, le 28 mars 2024, le ministre de l'Agriculture, Marc Fesneau, dans son discours, promet de simplifier les procédures de construction de méga-bassines pour les agriculteurs irrigants et évoque une réforme de la gouvernance des agences de l'eau. Thierry Burlot, actuel président du comité de bassin Loire-Bretagne et membre du CNE, dans un entretien à Reporterre le 11 avril 2024[99] constate que « *ces dernières semaines, la crise agricole a fini par faire porter la responsabilité des difficultés des agriculteurs aux mesures environnementales et à en faire une crise d'accès à l'eau, ce qui est une erreur monumentale, complètement aberrante.* (…) *Le discours du ministre, c'est le pompon. Je suis intervenu au Comité national de l'eau, le 2 avril, pour exprimer une exaspération, partagée au sein du Comité, face aux reculades permanentes sur la gestion de l'eau, et la crainte que l'on touche aux agences de l'eau. Derrière cette idée de « réforme de la gouvernance », il y a clairement une peur de voir mourir les agences de l'eau, et je ne suis pas le seul à le penser.* »

Nous allons donc reprendre l'ensemble des fragilisations du système des agences, en considérant d'abord les atteintes à la solidarité financière et la recentralisation à l'œuvre. Cependant les fragilités tiennent aussi à la faible connaissance (et reconnaissance) du rôle des

---

[98] Sylvain Barone, 2024, *L'eau une affaire d'état. Enquête sur un renoncement écologique*, Éditions Raisons d'Agir *« Fin mars 2023, quelques mois après la sécheresse historique de 2022, le président de la République Emmanuel Macron annonce un « plan Eau », dont les mesures traduisent une timide prise de conscience des effets du changement climatique. Au cours des trente dernières années, la gestion de l'eau avait pourtant reçu des moyens importants pour préserver ou restaurer les cours d'eau, les zones humides et la biodiversité des milieux aquatiques. Ce processus d'écologisation fait désormais face à des régressions délibérées, actées au sommet de l'État : un véritable renoncement écologique. Cet abandon volontaire, qui dépasse largement le seul domaine de l'eau, nous place devant un profond paradoxe : ce renoncement écologique intervient alors même que les connaissances scientifiques et les expériences sociales pratiques rappellent chaque jour à quel point le monde est de plus en plus confronté aux effets du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité. »*

[99] https://reporterre.net/Notre-crainte-c-est-la-mort-des-agences-de-l-eau

instances de bassin par la plupart des acteurs, des élus jusqu'au grand public, et des améliorations souhaitables (et souhaitées) de ces instances de bassin. Quelles pourraient être leurs marges de progression, dans l'optique d'améliorer la solidarité ?

2.3.1. La fragilisation de la solidarité financière dans les bassins

Depuis leur création en 1964 jusqu'à la LEMA, les agences de l'eau ont été l'objet de critiques, contestations et remises en cause, de la part des principales institutions de l'État. Aux contestations juridiques de la nature même des redevances votées par les comités de bassin, leurs assiettes et leurs modalités de recouvrement, s'ajoutent d'autres fragilités structurelles, liées à leur statut d'agence publique de l'État et leur autonomie financière.

Il est clair que ces organismes nouveaux qu'ont été les agences, préparés à la hâte en 1964, portaient en germe les contradictions qui risquaient de les miner. C'est principalement de l'article 14 de la loi de 1964 que vont naître la plupart des difficultés des agences au cours des décennies suivantes. En effet cet article définit une agence comme « *...établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin. (...) L'assiette et le taux de ces redevances sont fixés sur avis conforme du Comité de bassin* ».

Le Conseil d'État dans un rapport en 2012 donne une définition et propose une vision intégratrice des agences. « *L'agence n'est ni indépendante ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration et des services déconcentrés ... le pouvoir exécutif peut nommer et révoquer son dirigeant, contrôler sa gestion et lui donner des orientations de sorte que l'agence concourt bien à la mise en œuvre de la politique de la nation de l'article 20 de la Constitution.* »

En ce qui concerne les redevances, la définition de leur nature a été l'objet de nombreuses analyses et débats entre le caractère d'imposition et celui de redevance pour service rendu. Nous avons rappelé dans la partie précédente que le Conseil d'État a proposé en 1967 de laisser les redevances dans une catégorie à part, une catégorie *sui generis*. Le Conseil constitutionnel a lui indiqué en 1982[100] qu'il fallait « *requalifier dans une nouvelle loi les redevances en impositions, pour distinguer le budget de fonctionnement des agences de la part aides et travaux* » (Barraqué & Laigneau, 2017).

[100] Conseil constitutionnel, 1982 : Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982 Journal officiel du 24 juin 1982, page 1994 Recueil, p.99 ECLI : FR : CC : 1982 : 82.124.L

Dès l'origine des agences, la Cour des comptes est défavorable au concept même des agences financières de bassin. Elle est opposée à la levée des redevances (considérées comme un impôt) par le comité de bassin, assemblée non élue, et au principe d'impôts fléchés dans le cadre de l'orthodoxie budgétaire de l'État. L'avis d'inconstitutionnalité des redevances et de la trésorerie des agences alla jusqu'à la demande de leur dissolution en 1973 par la Cour. C'est Michel Rocard, avec une équipe de l'Inspection générale des finances, qui a la mission d'effectuer ce travail. Mais son examen, sur un bilan de la lutte obtenue contre la pollution des cours d'eau, aboutit non pas à recommander de dissoudre les agences de l'eau mais, au contraire, de les renforcer, et il deviendra un de leurs plus chaleureux défenseurs (Rocard, 2010). C'est sous son gouvernement que la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a été préparée, même si c'est sous celui d'Edith Cresson qu'elle a été adoptée. Compte-tenu des difficultés juridiques, il n'est donc pas étonnant que dans les 48 articles de la loi de 1992, les mots solidarité, redevances ou subventions ne soient jamais cités ; quant aux agences, elles figurent une seule fois de façon implicite associées à la notion de financement, sans plus de précisions,[101] alors que les comités de bassin sont cités 12 fois.
Pour l'auteur de cette thèse, cette opposition de principe dure jusqu'à aujourd'hui, en dépit des lois qui ont constitutionnalisé les redevances et légalisé la gestion des agences. Il en va de même du ministère des Finances.

La LEMA vient cependant fortement modifier l'autonomie financière des agences et de leurs comités mettant fin à leur définition par les usagers mêmes au sein des comités de bassin, qui jusque-là fixaient le niveau des redevances. Comme nous l'avons présenté dans la première partie (1.3), la loi a institué douze redevances perçues par les agences de l'eau, dont elle détermine les assiettes ainsi que les taux plafonds, en deçà desquels il appartient alors au conseil d'administration de l'agence, après avis du comité de bassin, de fixer les taux applicables sur le bassin (articles L. 213-10-1 et suivants du code de l'environnement).
Comme le constate Jacques Sironneau, « *après avoir connu quelques vicissitudes de constitutionnalité liées au caractère "d'impositions de toutes natures" des redevances, le système sera refondu et consolidé par la loi de 2006 et constitue toujours l'épine dorsale de la politique française de l'eau, même s'il n'est pas exempt de critiques en termes d'équilibre*

[101] Dans l'article 40 « *...Ce service d'assistance technique aux stations d'épuration publiques est dirigé par un comité auquel sont associés l'État et ses établissements publics s'ils participent à son financement…* »

contributif entre les catégories de redevables et suscite en tant que ressource fiscale affectée les convoitises du ministère du budget. » (Sironneau, 2015, p. 43)

Cependant, comme nous le présente Bernard Barraqué, les critiques viennent aussi de certains économistes de l'environnement, ayant répété « *qu'en tant que mutuelles, les agences devaient être nécessairement inefficaces, car finançant des investissements peu justifiés ; et cela d'autant plus qu'il y aurait une sorte de confusion des rôles entre ceux qui fixent les redevances en votant le budget des agences et ceux qui reçoivent les aides ensuite…*» (Barraqué, 2025, p. 15), reprenant ici les critiques de la Cour des comptes dans son rapport de 2015.

2.3.2. La recentralisation financière en marche

Si dans l'esprit de la LEMA les orientations prioritaires du programme des agences ainsi que le plafond global de dépenses devaient être fixés par le Parlement dans une logique d'adéquation des moyens aux missions, c'est une autre logique qui s'est imposée, dans laquelle ce sont les redevances qui ont été plafonnées, sans que le Parlement se prononce sur leurs orientations. Ainsi, là où, jusqu'à la fin des années 1990, les membres des comités de bassin estimaient les actions à prendre et fixaient les redevances entre usagers pour les effectuer, le système des agences est passé à un fonctionnement où l'État leur fixe les mesures à prendre sur leurs fonds[102], les montants à verser aux autres organismes, ainsi que la part à reverser au budget général en cas de dépassement d'un montant qu'il a lui-même défini[103].

Cette reprise en main du budget des agences et des comités de bassin s'inscrit dans la volonté du ministère des Finances, et ce depuis 1964, de reprendre la main sur cet argent. Comme l'indiquent Bernard Barraqué et Patrick Laigneau commentant l'avis du Conseil constitutionnel du juin 1982 sur les possibles transformations des agences et la nécessité d'une loi, « *dans ces conditions, la première chose à faire, pour les Assemblées, serait de requalifier dans cette loi les redevances en impositions, puisqu'à son avis, il n'y avait pas service rendu ! Ce faisant, le Conseil constitutionnel faisait un cadeau royal au ministère des Finances, qui n'avait jamais accepté l'autonomie budgétaire dont bénéficiaient les agences de l'eau, et qui réclamait que*

[102] En 2018 Nicolas Hulot, ministre de la transition écologique et solidaire impose aux présidents des comités des bassins le financement des adductions d'eau en ZRR ou celui de l'agriculture biologique.

[103] « *Le Gouvernement et le Parlement fixent le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'eau, l'assiette et les fourchettes des taux des redevances perçues par les agences de l'eau et le plafond annuel du produit des redevances au-delà duquel il est affecté au budget général de l'État.* » (Cour des comptes, 2023, Rapport annuel, p. 478).

l'on soumette leur budget à l'article 34 de la Constitution, et donc à un contrôle parlementaire annuel. » (Barraqué & Laigneau, 2017, p. 118)

Deux points précis sont alors à considérer dans la fragilisation en cours du bon fonctionnement des agences : d'une part les ponctions dans leur budget par le ministère des Finances et l'utilisation pour d'autres missions que celles qui leur ont été confiées, d'autre part un plafonnement des dépenses décidé par Bercy, alors que les missions qui leur sont confiées ne font qu'augmenter et leurs moyens diminuer.

A. Ponctions financières dans les budgets des agences pour d'autres missions que celles qui leur ont été confiées

Les ponctions financières lorsqu'elles sont opérées par le ministère des Finances sont destinées à pallier les insuffisances de l'État. La Cour des comptes dans son rapport annuel de 2010 constate le retour plus prégnant de la tutelle de l'État qui, pour elle, « *ne va pas sans excès, maladresses et contradictions. Il n'échappe pas à la tentation de capter une partie des ressources des agences pour compenser la faiblesse des siennes, c'est ainsi qu'en 2004, 210 M€ ont été prélevés sur la trésorerie de quatre agences* » (Cour des comptes, 2010, p. 633).[104]

Aujourd'hui le budget des agences est préparé conjointement par les services de l'agence et les ministères de tutelle et votés par le Parlement. Placées sous la double tutelle du ministère de l'Écologie et du ministère des Finances, le contrôle de la gestion et des orientations se traduit par un prélèvement sur leurs budgets pour financer des nouvelles structures. Les ponctions financières sont conçues pour abonder des établissements publics de l'État, en lien avec la protection de l'environnement et financer des nouvelles structures (ONEMA devenu AFB puis OFB) et d'autres politiques que celles de l'eau.

Ce fut d'abord le cas de l'ADEME. En 1998, Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement conçoit la taxe générale sur les activités polluantes, et évoque de regrouper avec les taxes perçues par l'ADEME les redevances des agences de l'eau, versées directement au budget de l'État. Roselyne Bachelot devenue ministre de l'Écologie et

[104] Le vote de ce fonds de concours « volontaire » (110 M€) par le conseil d'administration de l'agence Seine Normandie au bénéfice de l'ADEME va amener un administrateur à traduire le président du conseil d'administration devant le tribunal administratif pour « détournement de fonds publics », l'argent de l'eau devant aller à l'eau.

du développement durable fait appel aux agences de l'eau, en octobre 2003, pour qu'un fonds de concours de 210 M€ soit prélevé sur leur budget pour abonder celui de l'ADEME.
En 2006 la LEMA va créer l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), établissement public de l'État dont les ressources seront composées des contributions des agences. Cette création pourrait s'analyser comme l'externalisation d'une partie de la Direction de l'eau du ministère et donc de son financement, la loi créant un financement direct et obligatoire d'un établissement public de l'État par les agences de l'eau. En 2017, l'ajout de la biodiversité à l'ONEMA le transforme en Agence Française pour la Biodiversité (AFB), et ses nouvelles missions entraînent une augmentation des prélèvements sur les agences. Il en sera de même avec l'adjonction de l'Office National de la Chasse de la Faune Sauvage (ONCFS), une nouvelle redevance servant à les financer avec les parcs nationaux. Pour l'AESN, le prélèvement pour l'ONEMA va évoluer de 37,4 M€/an en 2007 pour atteindre dans le budget 2018 plus de 94 M€ pour l'ONEMA-AFB/ONCFS et plus de 67 M€ pour le budget général de l'État, soit plus de 161 M€ sur le total de ses dépenses, alors inférieur à un milliard d'euros (ministère de la Transition écologique, 2022).

À ceci s'ajoute le financement d'autres mesures, sous prétexte qu'elles sont environnementales comme les MAEC. Thierry Burlot le dénonce. « *On nous annonce que l'agence de l'eau Loire Bretagne va devoir financer les Mesures agroenvironnementales et climatiques et le bio : sur le bassin Loire-Bretagne, cela représente 199 millions d'euros sur notre budget de 380 millions d'euros. Alors même que 75 % de la redevance est payée par les usagers de l'eau potable. Ce serait assez logique que les agriculteurs qui irriguent beaucoup contribuent davantage*[105]. »

La figure 18 propose une synthèse des difficultés financières à venir des agences, subissant la baisse de leurs moyens financiers, du fait des ponctions de l'État mais aussi d'une diminution à venir des redevances des usagers, du fait de la diminution de leur utilisation d'eau et des impossibilités à augmenter le montant des redevances, alors que les besoins sont toujours aussi importants.

Dans cette perspective, Bernard Barraqué constate que « *pour financer davantage la gestion de la ressource en eau et de la biodiversité, les agences de l'eau doivent réduire leurs aides aux collectivités gestionnaires des services publics d'eau, alors que leurs budgets*

[105] Entretien 11 avril 2024, https://reporterre.net/Notre-crainte-c-est-la-mort-des-agences-de-l-eau

proviennent à 85 % des factures d'eau payées par les usagers domestiques et assimilés.» (Barraqué, 2025, p. 17)

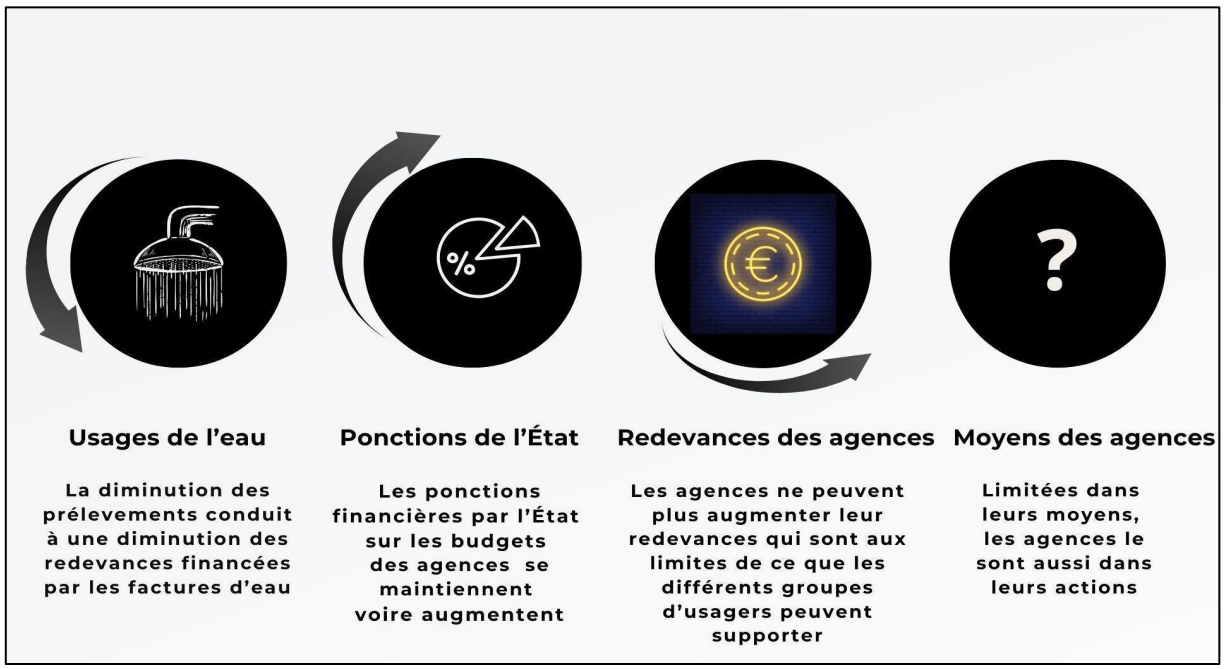


Figure 18. La fragilisation des moyens financiers des agences et leur comité de bassin (Marcovitch & Carré).

On peut, pour finir, revenir sur la recentralisation de la gestion des inondations, dont l'inscription du fonds Barnier dans le budget de l'État est révélatrice. Le 5 décembre 2016, le premier président de la Cour des comptes saisissait la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat ainsi que le ministre de l'Économie et des finances par un référé (Réf. S2016-3768) ayant pour objet le fonds de prévention des risques naturels majeurs (ou fonds Barnier), considérant que le fonds avait totalement dérivé depuis sa création et nécessitait des modifications dans sa gestion afin de mieux comprendre la part de l'État dans la politique prévention[106]. À aucun moment la Cour n'a recommandé la budgétisation du fonds, qui sera néanmoins votée par le Parlement, à la demande du gouvernement, qui l'inscrit au programme 181 du PLF 2021.

[106]https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170302-refere-S2016-3768-fonds-prevention-risques-naturels-majeurs.pdf

B. La reprise en main de l'autonomie financière des instances de bassin

Le second point concerne depuis les années 2010 la reprise en main par l'État de l'autonomie financière, ainsi que le plafonnement des redevances et donc des moyens financiers des comités de bassin. Celui-ci découle de la création d'un plafond annuel des taxes affectées aux agences de l'eau, dit "plafond mordant", plafond annuel des taxes affectées aux agences de l'eau, fixé au I de l'article 124 de la loi 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finance pour 2012. « *Le montant des redevances des agences de l'eau pour les années 2013 à 2018 ne peut excéder 13,8* Md€*, hors part des redevances destinées aux versements visés au V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement et au II du présent article.* » Le plafonnement est dit « mordant » lorsque, en cas de dépassement, le différentiel est reversé au budget général, comme le prévoit l'article 29 de la loi. « *La part de recettes perçues par chaque agence excédant le plafond défini …est reversée au budget général…* ».

Cette évolution a été principalement motivée par un objectif de baisse des prélèvements obligatoires, sans partir d'une analyse des besoins correspondant aux objectifs des politiques publiques, et sans réflexion sur le périmètre des missions confiées aux agences. Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), dans le cadre de l'audit interne des agences en décembre 2021, estime que « *Le plafond mordant pénalise les agences de l'eau pour la mise en œuvre d'actions répondant aux objectifs de bon état et d'adaptation au changement climatique* » (Ayphassorbo et al., 2021, p.77).

Enfin, ces ponctions et limitations des moyens financiers sont opérées alors que les agences subissent une diminution de leurs effectifs, obérant leur bon fonctionnement. Un des enjeux majeurs de la gestion des agences de l'eau et de leurs résultats tient à la gestion des personnels. Il n'est pas possible d'analyser l'efficience des politiques menées par l'État, les agences de l'eau et les comités de bassin, sans prendre en compte les rapports entre l'augmentation des missions et la réduction des salariés. En fait, ce qu'il faut voir, c'est le triptyque « Budget, Missions, Effectifs ». C'est là qu'apparait le mieux l'effet ciseaux qui est très important.

Le graphique sur la figure 19 montre deux tendances opposées : une légère augmentation des effectifs pendant les années 2000 puis une diminution de 21% en moyenne des effectifs des six agences, le personnel de l'agence Seine-Normandie étant particulièrement touché.

Dans le cadre de la politique de soutien à l'emploi et des emplois-jeunes, à la fin des années 1990, on observe une première augmentation réelle pour les postes créés dans les agences de l'eau. Pour sa part, l'agence Seine-Normandie a créé 7 à 8 « postes agence » dans les directions territoriales, auxquels il faut ajouter les emplois qui correspondaient aux agents des services

techniques de l'assainissement des SATESE départementaux qui étaient intégrés, à ce moment, dans les agences. Il s'agissait alors d'internaliser les compétences en relation avec la DERU pour aider les collectivités à créer des services redevances et débuter la prise en compte des milieux aquatiques. La période du Grenelle de l'environnement voit le maximum d'emploi, avec en 2008, 1834 ETP[107] et 1853 en 2010.

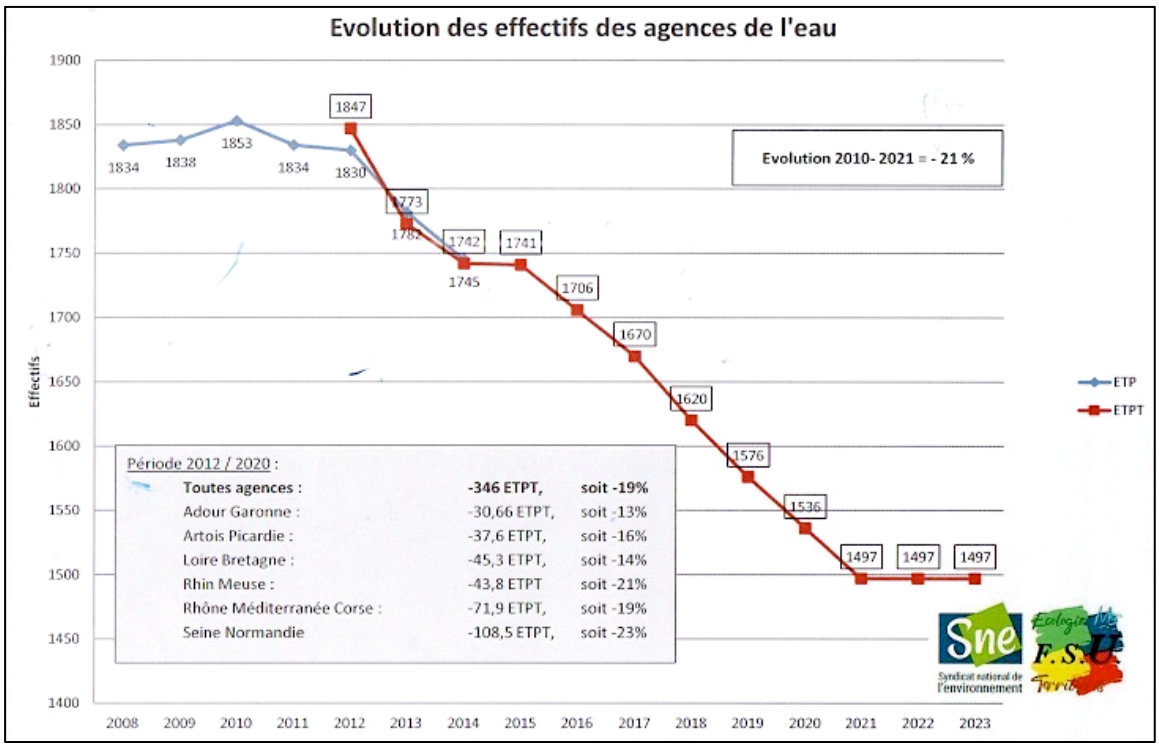


Figure 19. L'évolution des effectifs des agences de l'eau de 2008 à 2023, en effectifs des agences, estimés en équivalent temps plein (ETP) et équivalent temps plein travaillé (EPTP) (Document SNE, remis lors de l'entretien le 22 novembre 2023).

Cette croissance de l'emploi s'est poursuivie jusqu'au salon de l'agriculture le 6 mars 2010 et la déclaration du Président Sarkozy aux représentants des agriculteurs : *« L'environnement, ça commence à bien faire… »* De plus avec la crise financière, Bercy voulait revenir dans les critères de Maastricht avec un déficit maximum de 3%. Le ministère des finances était donc très attentif aux effectifs des établissements publics. La première vague de 2012/13/14 est liée à l'ajustement comptable de Bercy.

[107] Les ETP correspondent aux effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant t. Par exemple, un agent titulaire, dont la quotité de travail est de 80% correspond à 0,8 ETP.

En ce qui concerne l'AESN, entre 2010 et 2020, en 10 ans, l'agence a vu ses effectifs fondre de près du quart (23,7% pour les ETP réalisés). De 2015 à 2020, le plafond d'emploi est passé de 432 à 366,5 ETP soit une baisse de -15,2%.
Le plafond d'emplois des agences de l'eau au PLF 2022 est fixé à 1497 ETPT, au même niveau qu'en loi de finances initiale pour 2021. Le schéma d'emplois applicable aux agences de l'eau est ainsi nul. Pour l'année 2023 la diminution a été temporairement stoppée, sans garantie sur l'avenir. En 2025, un relèvement du plafond des recettes des agences a été prévu, mais sans que les moyens financiers soient effectivement pourvus. De sorte que lors de la réunion du CNE du 2 octobre 2025, Régis Taine, spécialiste de l'eau à la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) constate que « *On est en fait revenu à la situation de 2023 en matière de budget des agences.* »

La réduction des effectifs a une double conséquence, la surcharge de travail, compte tenu des missions nouvelles imposées aux agences, et la perte de compétence générale, du fait du non renouvellement des départs à la retraite, des démissions, ou de l'incapacité à attirer des profils en lien avec les nouvelles missions que l'État continue de rajouter aux agences (évaluation des aides et travaux dans le cadre du fonds vert, l'impact de l'éolien en mer sur la biodiversité marine). Dans son rapport en 2021, le CGEDD constate « *que malgré les efforts d'optimisation réalisés et les réorganisations successives, les moyens humains mis à disposition des agences apparaissent de moins en moins en adéquation avec les missions plus étendues et les objectifs plus ambitieux qui leur sont assignés…* » (Ayphassorbo et al., 2021, p. 23).

Se pose alors la question de la rémunération du personnel des agences de l'eau. Leurs agents sont en grande majorité des contractuels de l'État de l'eau dont le statut spécifique a été créé en 2007. Les rémunérations sont donc fonction du point d'indice salarial de la fonction publique ainsi que du régime indemnitaire spécifique pour les primes. En fait, le point d'indice a peu évolué jusqu'en 2017, et plus du tout depuis cette date. En plus de la difficulté à attirer un candidat, le risque est d'embaucher des agents qui ont une compétence et qui doivent la maintenir plusieurs années pour certains projets, mais qui, en cours de contrat, préfèreront partir vers des organismes qui les rémunèrent mieux. Faut-il parler ici de la proposition faite aux agents de passer le concours de la fonction publique[108] ? Cette proposition n'a reçu qu'un

[108] En vertu de la loi du 12 mars 2012 « *relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique* » dite « loi Sauvadet ». On peut noter qu'à cette date, le comité de bassin Seine-Normandie était présidé par François Sauvadet…

accueil mitigé, seuls quelques nouveaux et jeunes agents ayant « sauté le pas », au risque alors de déplacement autoritaire des agents fonctionnaires avec perte des compétences acquises.

2.3.3. Une gouvernance actuelle de l'eau critiquée, avec des pistes de possibles améliorations

L'affaiblissement des moyens financiers et humains des agences s'accompagne de critiques sur la gouvernance de l'eau qu'elles exercent, et d'un doute sur leur efficacité. Quant à l'échelle du bassin pour exercer une solidarité amont-aval, elle peut être restreinte par la mise en œuvre de la compétence GeMAPI. En tenant compte des critiques faites, des suggestions sont-elles possibles pour améliorer la solidarité dans la gestion de l'eau par grands bassins ?

A. La mise en cause de la gouvernance actuelle de l'eau exercée par les agences et les comités de bassin

Résultant de ce que Sylvain Barone appelle une « *écologisation conservatrice* » et le souci de l'État de « *préserver un ordre social, économique et politique établi (...) et le maintien des arrangements institutionnels et/ou des compromis sociopolitiques existants* » (Barone, 2024, p. 19), les décisions de l'État viennent régulièrement court-circuiter les possibilités de discussion et de négociation engagées aux échelles régionales, dont celles des instances de bassin.

C'est particulièrement sensible dans le cas des retenues d'eau pour les agriculteurs. « *L'Agence de l'eau Adour-Garonne notamment a été obligée de financer des retenues construites par la CACG sur la base d'études de justification réalisées par cette même société d'aménagement régional »* (Barraqué & Laigneau, 2025). Thierry Burlot explique qu'« *Au sein du comité de bassin Loire-Bretagne, nous avons fait un gros travail de concertation sur Sainte-Soline, avec l'impression que cela n'a servi à rien. Nous ne sommes pas écoutés, l'État pense qu'il peut y arriver seul, avec une partie du monde agricole. De même, les agriculteurs irrigants sont habitués à traiter directement avec l'État. Pourquoi s'embêteraient-ils à nous écouter ? C'est une autre remise en cause du principe de concertation de la loi de 1964.* »

Tout en gardant en tête l'opposition de principe de la Cour des comptes aux agences de l'eau (voir le chapitre 2.3.1), il faut insister sur l'effet de ses critiques, même si elles concernent la politique de l'eau en général, dans la mise en cause du bien-fondé du système des agences. Ainsi la Cour dans son rapport de 2015 constate que « *L'expérience montre enfin que la*

gouvernance actuelle ne permet pas toujours de dépasser au niveau des bassins les contradictions laissées pendantes au niveau national entre certaines politiques publiques (politique agricole contre gestion durable de l'eau, préservation des milieux contre le développement de l'hydroélectricité). »

Dans son rapport de 2023, la Cour reprend les mêmes arguments, pour déplorer que l'action soit affaiblie par son manque de cohérence. « *Les administrations de l'État ne partagent pas la même vision stratégique de la gestion des ressources hydrologiques du pays. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires privilégie l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau à l'échéance 2027. Le ministère chargé de l'agriculture entend pour sa part préserver les possibilités de prélèvement d'une agriculture confrontée à des épisodes de sécheresse plus fréquents et prolongés. (…) De la même façon, les ministères chargés de l'industrie et de l'énergie cherchent à préserver les intérêts de ces secteurs d'activité, qui connaissent des difficultés croissantes d'approvisionnement en eau conduisant à des pertes de production.* » Et le rapport de conclure sur les limites des actions engagées par grand bassin. « *Les décisions prises par les représentants de l'État sur le territoire sont le fruit de compromis entre ces intérêts et priorités contradictoires*. » (Cour des comptes, 2023, p. 480)

Cela aboutit au constat fait par une diversité d'acteurs d'une impuissance des comités de bassin face aux pressions économiques et politiques, et in fine, à l'affaiblissement du système des agences, par manque de confiance. Ludovic Brossard, membre de la CLE du Sage Vilaine, rapporte en 2023 sur le blog d'Actu environnement[109] : « *(À Sainte-Soline en mars 2023), les élu.es du comité de bassin Loire- Bretagne, dont le rôle est de débattre et de définir les grands axes de la politique de l'eau dans le bassin Loire-Bretagne, ont proposé de « remettre les gens autour de la table ». Une solution qu'a refusée l'État, qui, par la voix de Sophie Brocas, préfète de la région Centre-Val de Loire et Présidente du Conseil d'administration de l'Agence de l'eau, assume au contraire une accélération des projets de bassine. Comment une instance de gouvernance composée d'élu.es, d'associations environnementales, d'associations d'usagers, peut ainsi être mise à l'écart dans un contexte aussi tendu ? Cette absence de prise en compte de la gouvernance locale de l'eau est un symptôme d'une décentralisation inaboutie de la gouvernance de l'eau. Depuis, des actions en justice d'associations ont permis d'annuler deux*

[109]https://www.actu-environnement.com/blogs/ludovic-brossard/414/gouvernance-eau-a768-ere-anthropocene-676.html

arrêtés préfectoraux, portant sur la création et l'exploitation de six méga-bassines en Vienne, Charente et Deux-Sèvres. La voie juridique reste encore, heureusement, une solution pour interroger la cohérence de certaines décisions, mais cela constitue un aveu de faiblesse pour une démocratie environnementale qui ne fonctionne pas. »

Avec les acteurs institutionnels, ce sont les acteurs de la société civile qui interpellent les agences, comme Julien Le Guet[110], porte-parole du collectif « Bassines non merci ». « *C'est censé être notre agence, celle des habitants du territoire, où l'on construit ensemble une politique de l'eau. Mais le poids de l'État et de la FNSEA y est devenu prépondérant.* »

B. Des points d'amélioration de la solidarité dans les grands bassins

Ces points concernent deux aspects centraux, celui des agences et de leurs comités, et la solidarité amont-aval.

Des améliorations souhaitables au sein des instances de bassin, et dans les compétences qu'elles pourraient exercer

« *Les scientifiques interviewés récemment par Le Monde estiment nécessaire de mieux faire fonctionner les "parlements de l'eau", pour faire advenir une gestion en bien commun fondée sur la démocratie participative.* » (Barraqué & Laigneau, 2025)

Les comités de bassin ont vu un rééquilibrage dans leur composition entre les différents types d'usagers ; pour autant les chapitres précédents ont montré que ce rééquilibrage des collèges n'a pas aidé les agences à gérer des intérêts souvent très contradictoires (Bolognesi, 2023). C'est ainsi qu'en Seine-Normandie, un recours en annulation du SDAGE 2016-2021 a été déposé par les associations professionnelles des carriers et des agriculteurs. Elles ont obtenu son annulation devant le tribunal administratif de Paris, sur la forme et non sur le fond des motifs hydrographiques. Le ministre de l'Environnement ayant fait appel de cette décision devant la cour d'appel administrative, la cour a cependant confirmé son annulation pour un vice de forme administratif[111]. Plus récemment, en dépit du vote largement majoritaire du comité de bassin le 23 mars 2022, la profession agricole a déposé à nouveau le 19 septembre 2022 un recours contentieux contre le SDAGE 2022-2027. À ce jour, le recours n'a pas abouti.

[110] https://reporterre.net/Megabassines-pourquoi-le-moratoire-n-aura-pas-lieu

[111] L'avis de l'autorité environnementale ayant été rendu par les services rattachés au « *Préfet de région Ile-de-France, Préfet coordonnateur de bassin Seine-Normandie, lui-même auteur de l'arrêté instituant le SDAGE, et qui ne peut donc être regardé comme autonome »* (Cécile Jauneau, Actualités réglementaire et jurisprudentielle en matière de grand cycle de l'eau – 10/09/2020).

On peut alors se demander comment préserver la démocratie de vote au sein du comité de bassin, lorsqu'une profession n'est là que pour défendre les intérêts catégoriels de sa profession. Un meilleur fonctionnement d'un comité de bassin pourrait être obtenu en faisant signer la charte de déontologie par l'ensemble de ses membres. La signature d'une charte de déontologie (voir l'annexe 4.1) est pour l'instant uniquement faite par les membres du conseil d'administration. Il est possible de proposer que l'ensemble des membres signent la charte propre au comité de bassin (voir l'annexe 4.2), ce qui permettrait de ne travailler qu'à travers l'intérêt global du bassin et celui de tous ses usagers.

La méconnaissance des agences et de leur fonctionnement et comment y porter remède

Il y a peu d'organismes publics de l'État dont les orientations politiques de gestion d'un milieu naturel vital qu'est l'eau, soient aussi transparentes, claires et discutées par un aussi grand nombre d'institutions et de citoyens. Le budget des programmes de six ans des agences est débattu par le parlement, dans le cadre des orientations gouvernementales nationales. Chaque année, le ministère des finances publie un bilan économique des agences à travers le « jaune budgétaire ».

Et cependant, les agences sont peu connues et peu défendues par les autres institutions. Il faut d'abord prendre la dimension de la méconnaissance du système des agences, cité par Bernard Barraqué et Patrick Laigneau (2025). « *Le rapport d'activité 2017 de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse montre que le public qui les connaît soutient les agences et leur principe de fonctionnement, mais que beaucoup sont insuffisamment informés et méconnaissent leur travail en détail.* »

Les agences et leurs comités sont ainsi confrontés à un double problème : d'une part des élus locaux ou nationaux qui ne connaissent pas, ou très mal, les ressorts de la gestion de l'eau et qui ne répondent pas aux offres d'information proposées ; d'autre part des citoyens que les agences n'arrivent pas à intéresser. Ces difficultés ne sont pas spécifiques à l'eau, mais touchent tous les secteurs de l'action publique, et sont traitées dans la littérature scientifique à travers les difficultés et limites de la concertation et de la participation en France, et ce qui se joue dans la non-participation (Jacquet & Sainty, 2023), ou des formes alternatives d'engagement (Cossart et al., à paraître).

La méconnaissance du fonctionnement des agences est la source d'une part importante des critiques prononcées par des élus locaux et répercutées par des parlementaires aussi ignorants. Lors de la réunion du 23 octobre 2025 entre les préfets coordonnateurs de bassin et les sénateurs, les échanges ont mis en évidence la méconnaissance des élus des processus de

financement des opérations en milieu rural. Il ne s'agit pas de mettre en cause « l'honnêteté intellectuelle » des parlementaires qui n'ont fait que transmettre les revendications de leurs électeurs (qui sont eux-mêmes des élus locaux). Il faut savoir que certains élus de très petites communes rurales ont refusé de transférer leurs services d'eau à l'EPCI, craignant une augmentation des tarifs appliqués. C'est ainsi que dans une toute petite commune rurale du Morvan, le maire se plaignait du refus de l'agence de lui apporter un financement pour effectuer un bilan des fuites sur le réseau et effectuer les réparations. Vérification faite, l'eau était facturée 1€ le mètre cube et le maire refusait toute augmentation du prix, de crainte de déplaire à ses électeurs principalement agriculteurs- éleveurs ou retraités. Il a fallu lui rappeler l'adage « aide-toi, le ciel t'aidera » ; le passage du prix de l'eau à 1,2 € puis 1,5 € a suffi pour renouer le dialogue avec les services de l'agence.
Quant aux avis négatifs des institutions financières de l'État, dont la Cour des comptes, ils n'ont pas changé depuis un demi-siècle, ces organismes ne pouvant « admettre » que les budgets conséquents des agences, bien que contrôlés par le Parlement, leur échappent.

Rentrer dans le monde de l'eau demande un effort important, du fait de sa technicité et sa complexité. Pour Pierre-Alain Roche « *Il est vrai que du fait de la DCE, les SDAGE et une part de la technicité de la gestion, nombreux sont ceux qui se sont éloignés du suivi du concept. Récemment à la réunion du Cercle français de l'eau, certains demandaient plus de contrats alors que les agences font ça depuis très longtemps.* » (entretien 2023) Jean-Pierre Le Bourhis en 2001 indique que la question de l'eau a été traitée durant cette période (depuis 1964) sur un mode technico-économique et que le principe d'une solidarité entre usagers, traduite en termes financiers, a peu pénétré l'espace public. S'il y a bien une mise en commun des coûts liés à la ressource, celle-ci n'émerge pas comme un bien commun.

À cela s'ajoutent le peu des personnes impliquées dans ce monde. Pour Sandrine Rui, « *les Parlements de l'eau tirent leur force du fait qu'ils constituent un cercle d'"initiés", habitués à travailler et discuter ensemble* » (Rui, 2006, p. 135). Cependant agences et comités fonctionnent dans un entre-soi, un tout petit monde largement ignoré du grand public, comme d'une partie du monde économique et même politique. La figure 20 reprend les chiffres fournis par l'AESN dans son rapport de performance pour 2024. Tout en rendant compte du gros travail de communication qui est fait, à travers les forums d'acteurs (1400 personnes), le magazine Confluence (17 000 destinataires), les films, spots télévisés, podcast, ainsi que les réseaux sociaux (13 419 abonnés), le nombre de personnes régulièrement associé au travail de l'agence et son comité de bassin reste relativement réduit.



Figure 20. La très faible présence des instances de gestion de l'eau auprès de l'ensemble des habitants, l'exemple des instances en Seine-Normandie en 2024 (sources AESN, 2025, doc. Marcovitch & Carré).

Dans un entretien avec Patricia Blanc, alors directrice de cabinet de la ministre de la Transition écologique, après avoir été la directrice des risques (DGPR) au ministère de l'Écologie de 2012 à 2016, puis la directrice générale de l'AESN de 2016 à 2021, elle m'a indiqué que pour elle « *les Agences ne sont pas aimées* », pour insister sur le fait que « *Nous vivons dans un milieu relativement fermé et protégé, celui des agences et des bassins versants et nous n'avons pas vu le monde changer. Il a fallu prendre conscience du changement climatique et l'intégrer dans nos pratiques (...) Faire en sorte d'ouvrir le monde des agences au monde extérieur...* » (entretien 21 juillet 2021)

Cependant, des propositions pour mieux faire connaître les agences sont possibles.
Une première possibilité consiste à donner une visibilité nationale à travers un office ou comité national représentant et porte-parole des agences et leur comité. Le seul comité existant pour l'instant est le Comité national de l'eau, créé en 1964 avec la loi, mais dont le rôle est de donner un avis sur tous les textes réglementaires concernant l'eau (voir le schéma sur le SDAGE dans la partie 1).
Patricia Blanc me faisait remarquer lors de l'entretien que pendant longtemps, tous les comités de bassin ont été présidés par des parlementaires qui apportaient leur soutien lors des débats, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Jusqu'à une date récente, seul le Comité de bassin Rhône-Méditerranée était encore présidé par un député. Aussi elle plaide pour qu'il y ait des parlementaires pour défendre le rôle des agences de l'eau. Ensuite elle constatait que « *même si cela n'est pas couronné de succès, les interventions chaque année des députés pour le*

personnel de l'ONF sont plus importantes que pour les agences de l'eau pour lesquelles personne n'intervient. A l'inverse, lors du vote en 2021 au parlement de l'amendement[112] *visant à rendre impossible toute destruction de seuil de moulin, dans les débats des deux assemblées, ce sont les agences de l'eau qui ont été mises en cause en tant que financeurs de la destruction des moulins*. » (entretien 21 juillet 2021)

En réalité, il faudrait une incarnation politique des agences de l'eau au Parlement par la création d'une agence nationale qui ne serait pas exactement l'ONEMA mais tout en respectant les spécificités des différents bassins serait un interlocuteur de poids en particulier en ce qui concerne les personnels. Un organisme national aura toujours plus de poids que des structures aux limites souvent mal comprises car ne correspondant pas à des territoires d'élus et dont le budget n'est pas réellement contrôlé par le Parlement, comme c'est le cas pour toutes les grandes institutions, ONF, ADEME, OFB, ANSES, etc..

Une deuxième possibilité, pouvant s'ajouter à la première, vise à mieux faire travailler les élus qui siègent au comité de bassin. La participation à un comité de bassin est non rétribuée. Certaines personnes ont été désignées mais ne sont pas forcément réellement volontaires (ce qui peut expliquer l'absentéisme dans certains collèges, comme celui des élus).

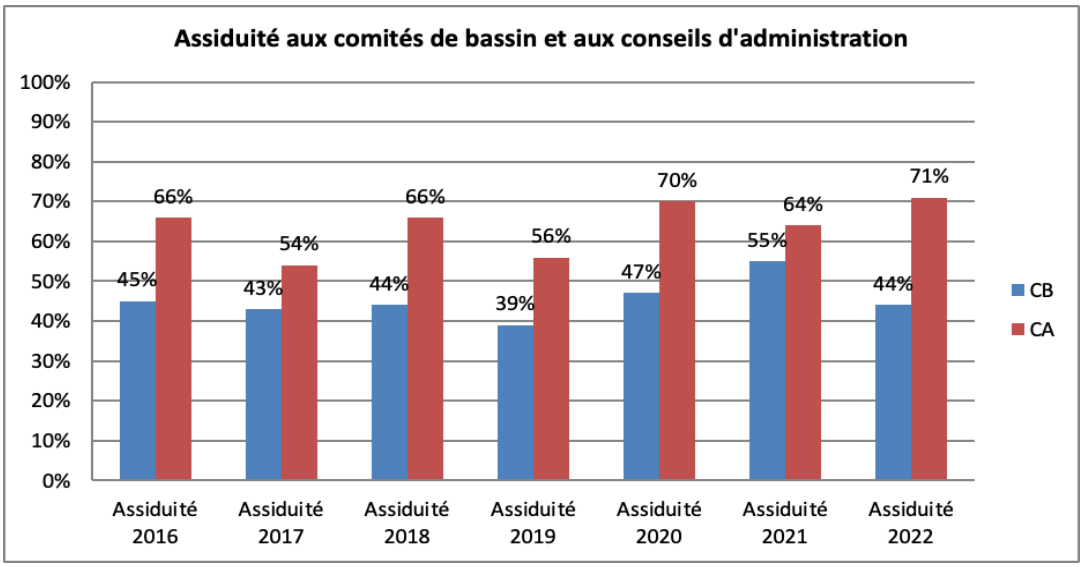


Figure 21. La présence en Seine-Normandie des membres du conseil d'administration (CA) et du comité de bassin (CB) aux réunions, de 2016 à 2022 (source AESN, bureau du comité, 31 mai 2023).

[112] Article 49 de la loi du 22 août 2021.

En Seine-Normandie, les graphiques des figures 21 et 22 montrent une certaine assiduité des membres du conseil d'administration, et une moindre assiduité de ceux du comité de bassin, principalement le fait des représentants des parlementaires et des collectivités territoriales, ceux des associations étant les plus assidus (voir la figure 22). La plus réduite participation consiste en quatre réunions par an. Cependant trois absences non justifiées entraînent la radiation. En plus de ces quatre réunions, une commission territoriale se tient chaque année dans chaque sous-bassin. Ces commissions territoriales sont composées des membres locaux du comité de bassin afin d'examiner de façon plus approfondie les problèmes du sous-bassin. En dépit de l'intérêt local de ces réunions, l'absentéisme y est encore plus marqué.

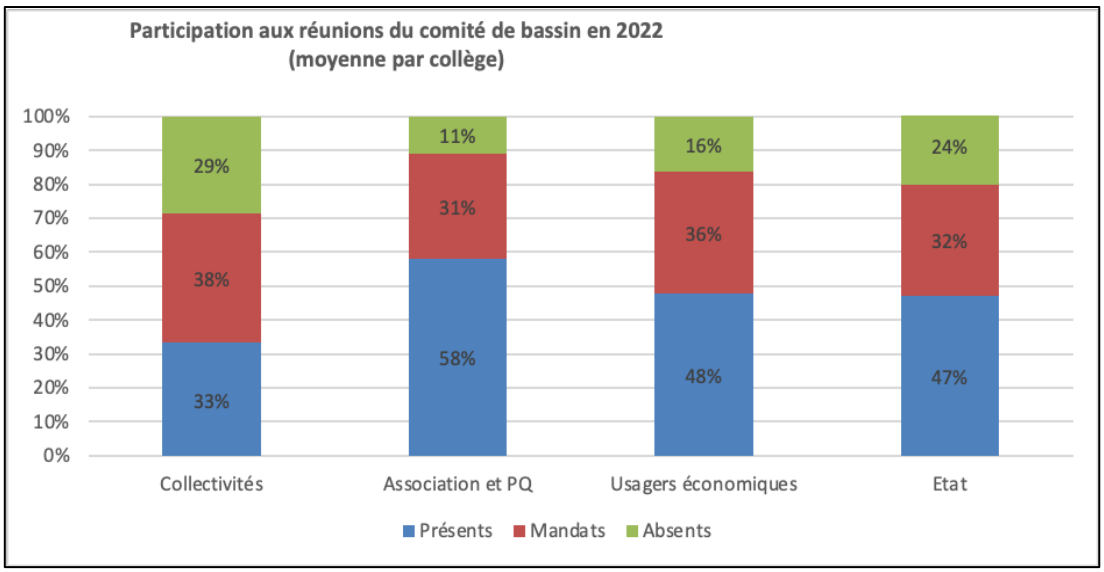


Figure 22. La participation par collèges de membres du comité de bassin Seine-Normandie en 2022 (source AESN, bureau du comité, 31 mai 2023).

Bernard Barraqué et Patrick Laigneau, du fait des nouvelles redevances pour la performance des réseaux (présentées dans le tableau 6), se demandent si les élus locaux « *s'impliqueront davantage dans les instances de bassin et défendront plus énergiquement ce système mutualiste, dans la mesure où les services publics d'eau et d'assainissement qu'ils dirigent devront payer chaque année les nouvelles redevances pour performance, et qu'ils devront en rendre compte à la fois à leurs abonnés et à leurs administrés* ?» (Barraqué & Laigneau, 2025)

Dans leur article de 2022, Rémi Barbier et ses collègues proposent de « *Doter la CLE d'une personnalité morale lui permettant de s'impliquer dans la mise en oeuvre effective des règles, par la voie du contentieux en cas de désaccord avec une décision qu'elle jugerait non*

conforme au règlement (...). Cela rapprocherait les CLE du modèle ostromien de la gestion communautaire, dont l'un des principes pose justement que les acteurs peuvent activer des sanctions graduées en cas de manquement aux règles. » (Barbier et al., 2022, p. 55) Une troisième possibilité concernerait le renforcement de l'efficacité des aides allouées par les agences par leur contrôle. Pour Pierre-Alain Roche, une partie de la difficulté tient au fait d'avoir gardé dans les politiques de l'eau et sa gestion « *un système qui est assez hybride. Le comité de bassin se rapproche assez par sa composition et ses fonctions de la gestion des communs, mais on a gardé la police de l'eau et un État très présent. Ce qui n'est pas l'esprit d'Elinor Ostrom qui dit que dès que les parties se sont mises d'accord, il y a un système d'autocontrôle collectif. Et on sent bien que cet esprit peut fonctionner à une petite échelle de territoire mais pas à une grande échelle*. » On peut alors penser que pour organiser les aides des agences, la police de l'eau, qui est financée à travers l'OFB par les agences, les informe des contraventions aux règles édictées par le SDAGE sur le territoire de leur bassin.

L'amélioration de la solidarité hydrographique

Le principe fondateur de la politique de l'eau basé sur la cohérence hydrographique de gestion par bassin versant est battu en brèche avec la création de la compétence communale GeMAPI par la loi MAPTAM de 2014, comprenant principalement les missions d'entretien des cours d'eau, de défense contre les inondations et la mer, et de protection et restauration des écosystèmes et des zones humides (article 56[113]). Comme nous l'avons indiqué précédemment, le 1er janvier 2018 cette compétence est devenue obligatoire et transférée de droit aux EPCI-FP.

Il est clair que les limites administratives de ces autorités gemapiennes ne correspondent en rien, ou accidentellement, à des territoires hydrographiques cohérents. En revanche, elles peuvent transférer ou déléguer à des EPTB ou des EPAGE les missions prévues dans la loi, rétablissant ainsi la gestion par bassin versant. Au moment de l'écriture de la loi, l'Association Française des Établissements Territoriaux de Bassin (AFEPTB) devenue l'Association Nationale des Élus de Bassin (ANEB) avait demandé, sans succès, que ce transfert soit obligatoire.

[113] Article 56 - *1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique - 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau - 5° La défense contre les inondations et contre la mer - 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines* ».

Sous des aspects de cohérence entre des politiques de l'eau et la gestion des territoires, apparaît en filigrane un repli possible sur une solidarité d'intercommunalités et non plus de bassin hydrographique. Comme nous l'avons noté précédemment (2.3.2), la taxe GeMAPI ne remplacera pas la solidarité nationale ou de bassin dans la situation actuelle, particulièrement pour la prévention des inondations. À ce titre, nous avons vu que l'on ne peut ignorer le repli sur soi de communes qui refuseraient de participer au financement commun, au motif qu'elles ne sont pas situées dans la zone de danger, ou qu'elles n'ont pas de ressources suffisantes pour faire face à des travaux, qui a priori, ne leur profitent pas directement. À ceci s'ajoute l'expérience de terrain, comme celle de Gérard Seimbille, président de l'EPTB « Entente Oise-Aisne » 2025. « *Ce que la GeMAPI n'a malheureusement pas assez pris en compte, c'est le bon sens qui impose l'action par bassin versant et non pas par territoire administratif. Il faut donc redonner du sens à la politique de prévention des inondations et de la gestion des milieux aquatiques. Les blocages actuels sont pluriels mais l'un d'entre eux, c'est la volonté de certains de garder ou monopoliser la compétence et le pouvoir qui va avec à leur échelle de mandat*. » (Linkedin post du 18 avril 2025)

Le rapport sénatorial de 2025 proposait, pour que la solidarité entre l'amont et l'aval ne reste pas une incantation, d'engager une réflexion sur une assiette de la taxe GEMAPI à l'échelle du bassin versant, plutôt que limitée au périmètre communal des EPCI-FP. « *Un fonds de solidarité pour la GEMAPI serait institué à l'échelle des bassins, dont les financements seraient attribués selon des critères objectivés (potentiel fiscal, linéaire de digues, montant inscrit au PAPI, exposition au risque). À l'échelle du bassin, la gestion du fonds pourrait être confiée lorsqu'ils sont constitués, aux EPTB, ou à défaut aux agences de l'eau.* » (Recommandation n°12). On peut ici noter l'exemple de la MGP, autorité gémapienne qui finance de nombreuses opérations en amont du bassin par l'intermédiaire de la taxe Gemapi et de l'EPTB Seine Grands Lacs.

Le 1er décembre 2025, lors de la séance consacrée au PLF 2026, le sénateur Pointereau a déposé un amendement sous la forme d'un article additionnel : « *Le présent amendement propose la création d'un prélèvement, collecté par les agences de l'eau, dont l'objet est de contribuer au financement d'actions en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GeMAPI)* ». Alors que près de 14 Md € seraient nécessaires à la seule rénovation du parc de digues à l'horizon 2035, et que l'écart entre recettes et dépenses en matière de GeMAPI continue de croître, cet amendement viendrait apporter une solution aux conclusions de plusieurs rapports sénatoriaux qui avaient relevé la grande insuffisance des

ressources de la taxe GeMAPI : « *Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité* », n° 775 [2023-2024]) et « *Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires* », n° 793 [2024-2025]. Le niveau de ce prélèvement étant établi dans la limite de 0,02 €/m^3, le sénateur a choisi la forme d'un prélèvement préférant éviter qu'une nouvelle redevance soit considérée comme un « impôt de toute nature » ainsi qu'en avait décidé le Conseil constitutionnel (cf. décision n° 82-124 du 23 juin 1982).

Cette idée est reprise par Bernard Barraqué dans la conclusion de son article de 2025. « *Il faudrait donc au moins que les investissements des agences qui ne rendent pas service aux usagers des services d'eau soient couverts par des impôts, par exemple en augmentant considérablement les taxes GEMAPI. Ensuite il faudrait qu'une part plus importante de celles-ci soit transférée aux EPTB pour conduire des actions d'intérêt commun (PAIC) à l'échelle de leurs territoires de bassin*. » Si cette proposition doit être appliquée, nous voyons qu'elle suppose une refonte de la taxe GeMAPI, sur le même principe que celui des agences de l'eau, d'une estimation par l'EPTB des besoins de l'année suivante, et la traduction financière dans chaque commune du montant prévisible.

Conclusion de la deuxième partie

Arrivés à la conclusion de cette deuxième partie, nous terminons sur un constat mitigé des avancées de la solidarité dans la gestion de l'eau avec l'élargissement de ses domaines d'application.

La prévention des inondations a donné lieu à un véritable effort de décentralisation, avec la création des nouveaux acteurs comme les EPTB et les EPAGE, et des outils comme les PAPI, désormais labellisés par une commission dédiée du comité de bassin, moyen d'intégrer la prévention à l'échelle des bassins versant, avec la mise en place de zones d'expansion de crue, moyen d'intégrer le monde agricole comme acteur citoyen dans la gestion des inondations. Une autre avancée concerne une approche davantage transversale et la recherche de l'intégration de la gestion des inondations à celle de l'aménagement des territoires, dans l'association des PGRI aux SDAGE, et celle des PPRi aux SCoT et aux PLUI.

Les avancées dans la lutte contre les pollutions d'origine agricole et une gestion quantitative de la ressource en eau sont plus réduites, et les déclarations du Premier ministre ne sont pas encourageantes « *... demande un moratoire sur toutes les décisions relatives à l'eau...* » (Sébastien Lecornu, le 13 janvier 2026). La lutte contre les pollutions d'origine agricole a été soutenue par un développement des outils de mesures et d'identification des sources de pollution dans les bassins versants, comme celui des moyens financiers.

Les résultats n'y sont pas, des améliorations ponctuelles allant avec une poursuite de la dégradation de la qualité des masses d'eau. Les points de blocage sont avant tout les modifications très lentes des pratiques agricoles. L'augmentation du volume des redevances pour pollution diffuse dans le budget 2025 de l'AESN, témoin d'une commercialisation croissante, est un très mauvais signal de la capacité à diminuer les polluants, auquel s'ajoute le blocage du montant de ces redevances pour 2027.

De même, l'ambition d'une gouvernance pour gérer localement la ressource en eau et s'adapter aux sécheresses a abouti à la création d'outils, prévus pour permettre à l'ensemble des usagers de discuter et décider par sous bassin des priorités et des actions, mais en pratique généralement restreints aux besoins agricoles.

En ce qui concerne la mise en œuvre des trois volets de la solidarité, la solidarité amont-aval pour les inondations, et territoriale entre les communes urbaines et rurales, a bien fonctionné. Pour les inondations, la mise en place des ZEC est négociée avec l'ensemble des acteurs du sous-bassin versant. Pour la solidarité territoriale, les aides des agences sont allées à

l'équipement des communes rurales, au soutien aux réseaux fuyards d'eau potable en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR) et à l'assainissement individuel comme collectif. À ce sujet, nous devons affirmer que la solidarité ne s'exprime pas entre les usagers, mais entre les services des collectivités du bassin. C'est l'ensemble des usagers qui à travers leurs redevances financent les services, la solidarité des usagers urbains plus nombreux allant au bénéfice des services ruraux, et au final de l'ensemble du bassin.

Demeure cependant la question de l'augmentation des traitements pour rendre l'eau potable, du fait de l'accroissement des pollutions dont celles d'origine agricole, que supportent l'ensemble des usagers des services d'eau, ruraux comme urbains.
Enfin s'ajoute, pour les agences et leurs comités, la diminution de leurs moyens, humains et financiers.

Le lieu de l'orientation et de l'élaboration collective de la politique de l'eau dans toutes ses composantes de solidarité reste les comités de bassin et, pour sa mise en œuvre les agences de l'eau, avec les collectivités territoriales, et les organismes de bassin, syndicats de rivière, EPAGE et EPTB. Les agences après avoir été fortement critiquées sont aujourd'hui mobilisées depuis le « plan eau » de 2023 pour leur efficacité, y compris dans la collecte des redevances abondant les politiques de l'eau et de la biodiversité.

Cependant les usagers ignorant pour la plupart leur facture d'eau, ne voient pas non plus la part affectée aux agences et à leur comité. Ceux-ci sont soumis à des pressions pour aider certains projets, comme la construction de retenues pour les agriculteurs, ce qui les met en porte-à-faux avec une partie de la population, même si, comme le soulignent Bernard Barraqué et Patrick Laigneau « *les membres des comités de bassin sont majoritairement opposés à cette 'dérive clientéliste' du ministère de l'Agriculture.* » (Barraqué & Laigneau, 2025)

Nous entrons dans une période où la préservation de la qualité de l'eau, la gestion de la sécheresse tout comme celle des inondations, nécessitent plus que jamais une approche globale de l'eau et de milieux, qui ne sera possible sans la solidarité de tous les usagers d'un même bassin pour une répartition équitable entre les différents usages.
Alors que certains freins, financiers, ont été levés, la gestion au plus près des acteurs et des milieux suppose que les organismes de concertation et de décision, comité de bassin à l'échelle des grands bassins, acteurs d'un PTGE ou d'un PAPI, puissent décider ensemble de la responsabilité de chacun dans les pressions et l'acceptation collective des actions nécessaires. Comme le rappelle Robert Mondot (2023), « *les principes et la boîte à outil existent, encore*

faut-il les utiliser de bonne foi ». Ce à quoi nous ajoutons : encore faut-il les connaître, et ensuite, les reconnaître. C'est le sens de nos propositions d'amélioration.

3. La solidarité à l'épreuve de la gestion de l'eau dans les territoires

Dans les deux parties précédentes, nous avons décrit et analysé la solidarité dans les politiques de l'eau telle qu'elle est issue des lois, directives et règlements, et mise en œuvre au sein des comités de bassin, en examinant ses forces et ses faiblesses. Nous allons étudier dans cette dernière partie comment ce qui a été élaboré au niveau national, voire international, et appliqué au niveau régional, peut trouver sa traduction dans une dimension locale.

Comme l'avancent Jean-Pierre Chéry et Anne Rivière-Honegger (2020) *« les agences de bassin apparaissent, par leur taille, qui englobe ou traverse différentes régions, issues de la décentralisation, comme trop grandes et inadaptées pour constituer un cadre d'actions. Liés aux risques d'inondation et de pollutions, les enjeux placent les conflits autour de la gestion de l'eau à un échelon plus petit que ces grands bassins ou les régions de programme devenues collectivités territoriales.* »

Jean-Pierre Le Bourhis met en avant le caractère novateur de la loi de 1992, la politique de l'eau gagnant le niveau territorial, grâce notamment à la création des commissions locales de l'eau, autour de l'élaboration des SAGE, « *document légal, opposable aux actes publics ayant des conséquences directes sur la ressource. L'accent est ainsi mis sur la constitution d'une "règle du jeu" collective et partant d'un intérêt général justifiant cette contrainte. (…) Il crée une scène locale où peuvent s'affronter les diverses visions de la fonction de l'eau et de la rivière, des usages prioritaires, ou de la nature des relations « normales » entre les hommes et celles-ci.* » (Le Bourhis, 2001)

Fondamentalement, l'importance donnée à la gestion locale de l'eau et des milieux repose sur l'idée, plus ou moins implicite, qu'adapter les réglementations nationales aux spécificités locales fait que « *la territorialisation apparaît ainsi avant tout comme un mode de légitimation de l'action publique et/ou comme une conception du changement social (Douillet, 2005b), selon laquelle c'est en traitant les problèmes au plus près du terrain, de manière concertée et transversale, que les problèmes publics seront le mieux pris en charge »* (Douillet et al., 2015). À l'inverse, le transfert de compétences aux intercommunalités est vu comme susceptible d'alimenter des tensions locales.

Notre choix de terrain s'est porté sur des situations locales où la gestion de l'eau est confrontée aux enjeux traités dans les agences de l'eau, et tout particulièrement à ceux de Seine-Normandie. Dans ce bassin, la tension quantitative est moindre (pour l'instant) que dans d'autres bassins, et nous avons considéré la dégradation de la ressource et des milieux naturels sous l'effet des pollutions ainsi que les risques d'inondation.

Nous partons de territoires qui peuvent subir des inondations ou les effets de différentes pollutions, sans qu'il y ait forcément de conflit particulier entre les différents niveaux ou intervenants mais l'existence d'un problème évoqué par les acteurs locaux, sans qu'il n'y ait, non plus forcément, de collectif pour le traiter.

La gestion des pollutions, urbaines ou diffuses, et la prévention des inondations permettent d'observer la coordination entre les nombreux acteurs responsables de la gestion de l'eau, particulièrement depuis l'instauration de la GeMAPI, et, plus largement, ceux concernés par l'aménagement de leur territoire à côté des élus, les acteurs économiques, dont les agriculteurs, les habitants, les riverains.

Les acteurs locaux sont particulièrement concernés, et à la première place les collectivités territoriales. « *La période récente a vu par ailleurs se succéder deux réformes territoriales majeures qui conduisent actuellement au transfert de la compétence dite GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) et des compétences eau potable et assainissement aux intercommunalités à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, métropoles). Ces intercommunalités, qui vont hériter de leurs adhérents d'un système technique parfois fortement hétérogène, vont d'emblée être confrontées à de redoutables défis : gestion patrimoniale des canalisations, baisse des consommations déstabilisant le modèle de financement des services, conditions de l'accès des plus démunis à un bien essentiel au nom de la mise en œuvre du « droit à l'eau » proclamé en 2006, sécurisation de l'approvisionnement dans des conditions de dégradation de la qualité de la ressource et de tensions quantitatives…* » (Barone et al., 2018, p. 22)

L'objectif est de comprendre comment les problèmes publics de gestion de l'eau et des milieux ont été et sont pris en charge à l'échelle locale, et si la solidarité participe de cette prise en charge. L'analyse consiste alors en l'examen de la solidarité telle qu'elle est évoquée localement, et dans ce cas, de définir qui l'évoque, comment, pour qui, et pour quoi faire.

Nos trois études de terrain

Les études de terrain concernent des situations locales de gestion de la ressource en eau et des milieux, hors de l'alimentation en eau potable, pour ne pas considérer le droit à l'eau mais bien la solidarité dans la gestion de l'eau et des milieux. Cependant sont concernés l'assainissement à travers les rejets et la pollution des milieux, de même que celle de l'eau pluviale pour le ruissellement et les inondations. Les études portent sur des territoires ruraux, avec leurs caractéristiques, dont la différence de moyens financiers et techniques de ces territoires par rapport aux territoires urbains, et leur perception de ces écarts.

Le premier cas présenté est celui du Syndicat mixte pour l'Assainissement et la Gestion des Eaux du bassin versant de l'Yerres (SyAGE), EPAGE de l'Yerres, parce qu'il est tenu par différentes institutions pour un exemple réussi d'une pratique solidaire de la gestion de l'eau, dans un bassin versant comprenant des espaces urbains comme des espaces ruraux.

Le deuxième cas concerne des territoires ruraux sur un tronçon amont de la Seine (de Romilly-sur-Seine à la confluence Aube-Seine à Montereau-Fault-sur-Yonne à la confluence Seine-Yonne en aval), pour lesquels la prévention des inondations ou les captages d'eau potable au profit, en partie de la zone capitale, font de cette solidarité amont-aval une des thématiques de travail de la CLE du SAGE « Bassée-Voulzie », interrogeant ce que les différents acteurs mettent dans ce principe de solidarité, et son effectivité au service d'une gestion intégrée et partagée.

Le troisième cas porte sur des territoires ruraux et littoraux de la Communauté de Communes de Coutances Mer et Bocage, (Manche) sur la côte ouest du Cotentin, dont les littoraux sont fréquemment pollués, cette dégradation perturbant les diverses activités économiques. La reconnaissance de l'origine de ces pollutions s'est faite progressivement avec de grandes difficultés jusqu'à ce que les acteurs locaux les admettent et agissent contre ces sources de pollution, sans véritablement collectif pour agir, interrogeant la solidarité territoriale « terre-mer », entre mer et bocage.

Ces études de terrain ont été construites en reprenant les trois volets de la solidarité, pour considérer :

- pour le volet hydrographique, le périmètre de construction de la solidarité, et en quoi le bassin versant est un, ou le, périmètre pour gérer collectivement la ressource et les milieux,
- pour le volet territorial, la transversalité des modes de gestion de l'eau, la part prise par les acteurs concernés par la gestion de l'eau et des milieux,

- et pour le volet financier, qui paye quoi et pour qui dans la gestion de l'eau, comment les efforts financiers sont partagés (ou non) entre les usagers et leurs territoires.
Tout ceci prévoit d'interroger les acteurs principaux sur leur vision de l'eau, dans les actions qui sont engagées dans l'espace étudié. Ceci suppose d'examiner alors comment la question de l'eau est prise en compte et intégrée dans le développement territorial.

Pour mener à bien ce travail, nous avons repris les propositions de Marion Charbonneau et Yves Poinsot sur ce que recouvre la notion de « *Territorialiser l'action publique* ». « *On y voit en effet à l'œuvre les quatre grands déterminants de ce qui fait territoire dans la gestion de ces problèmes :*

- les échelles auxquelles ils se posent et se résolvent, et ce ne sont pas toujours les mêmes,

- les configurations des entités spatiales, aires et réseaux, impliqués dans ces affaires,

- les systèmes d'acteurs, différenciés par leurs domaines de compétence certes (nous sommes dans un monde de la segmentation sectorielle), mais aussi par leurs échelles d'intervention et de légitimité,

- les systèmes de valeurs enfin, territorialisés pour certains, et largement structurés par la question du concernement. » (Charbonneau & Poinsot, 2018, §51)
Le concernement est à la fois à la base et au cœur de la solidarité. Il représente par les différents acteurs l'appropriation des problématiques de chacun qui deviennent collectives. Comme l'utilisent Mathilde Resch et ses collègues, « *la notion d'appropriation est mise en lien avec celle de "concernement" qui exprime une "sensibilité orientée vers une part du monde" (Brunet, 2008 : 320). Le fait d'être/de se sentir concerné.e par un enjeu est considéré comme une condition de son appropriation*. » (Resch et al., 2022, p. 52)

L'entrée par les échelles et les configurations des entités spatiales nous permet d'interroger l'imbrication, le chevauchement des territoires de nature différente, qui peuvent être source de brouillage, ou à l'inverse, les fractionnements et les divisions entre les acteurs et les territoires. Nous prendrons en compte dans la gestion de l'eau l'absence de concordance entre les territoires institutionnels, les frontières politico-administratives des collectivités territoriales, EPCI, départements, voire régions et les services déconcentrés de l'État, l'articulation avec des possibles SAGE, ou EPAGE, sans omettre les différences de moyens entre des communes plus riches que d'autres, dotées de plus de ressource. François Bafoil observe ainsi que *« la non-concordance initiale de dimension administrative se double d'une deuxième, cette fois de type économique : l'amont d'un fleuve est souvent plus pauvre économiquement que sa partie aval. Les têtes de bassin sont, d'une manière générale,*

le lieu de zones humides (notamment de tourbières), plus agricoles et moins urbanisées que les territoires situés à l'aval où se trouvent davantage de sites industriels, de milieux urbains et de lieux d'aménités. » (Bafoil, 2024)

L'analyse du système d'acteurs portera sur l'importance de la coordination entre eux pour une gestion intégrée de l'eau et la possible mise en œuvre de la solidarité. *« Plutôt que des méthodes pour une vision holistique, intégratrice de tout et probablement illusoire comme le suggèrent les difficultés mentionnées ci-dessus, ce sont sans doute des approches de coordination, plus modestes mais plus réalistes, qu'il faut viser... Le principe de coordination n'implique pas l'existence d'un gestionnaire omniscient. Pour autant, il ne s'oppose pas à la vision systémique de la gestion de l'eau propre à la GIRE*. » (Voltz et al., 2020)

Deux points seront particulièrement regardés, le temps long - nécessaire pour voir les coopérations ou leur absence -, et la place des intercommunalités, dynamique centrale des recompositions à l'œuvre dans les territoires depuis plus de 40 ans. *« Dans le cas du projet SURGE, l'intercommunalité apparait, dans l'état actuel des débats, comme un espace intéressant de représentation des enjeux dans les modelés et de dialogue à l'intersection de territoires hydrographiques et politiques. Le dialogue s'appuie sur des structures porteuses comme le SAGE* » (Richard-Ferroudji et al., 2012, p.9).

Dans ces études, les outils territoriaux de gestion locale de l'eau, tels que les contrats de rivière, les SAGE ou les PTGE, ne seront pas étudiés pour eux-mêmes mais pour ce qu'ils apportent à une gestion intégrée et solidaire dans les territoires, en gardant en tête leur capacité à offrir un lieu collectif de débat, participant de la constitution d'un sentiment d'appartenance à un territoire de l'eau qui *« contribue à développer la confiance et la solidarité entre les différents acteurs »* (Girard & Rivière-Honegger, 2014).

Les valeurs portées à l'eau renvoient à une gestion multi-usage, multi-acteurs, comme à une gestion de l'eau articulée avec les objectifs et les projets d'aménagement des territoires. *« Les changements rapides dans l'utilisation du territoire, les perspectives de changement climatique conduisent à penser que la question du développement territorial et la question de l'eau ne peuvent plus être abordés séparément. »* (appel à projet « Eaux et territoires », ministère de l'Écologie, 2007, cité dans Chéry & Rivière-Honegger, 2020).

Ce sont donc ces différents aspects que nous analyserons dans les trois études de cas que nous allons présenter. Pour les traiter, nous nous appuierons sur la littérature scientifique, les documents produits par les différentes institutions impliquées dans la gestion de l'eau des

bassins, et sur des entretiens réalisés, essentiellement auprès d'acteurs institutionnels régionaux et locaux. Ils apporteront leur regard sur l'état de la solidarité dans la gestion de l'eau et, selon les cas, sur l'emploi qui en est fait.

Commencer par le cas du SyAGE va nous permettre d'identifier ce que des acteurs engagés collectivement dans une gestion intégrée de l'eau dans leur bassin portent comme intention de solidarité et la mettent en œuvre, dans le but de dégager les éléments participant de la gestion solidaire, comme les tensions ou difficultés rencontrées.

La Bassée-Voulzie va nous permettre de suivre l'évolution d'une interdépendance imposée par des acteurs extérieurs, depuis le XIX^{e} siècle, jusqu'à la revendication actuelle d'une solidarité par les acteurs locaux au service d'une gestion partagée entre les acteurs de l'amont de la Seine et ceux de l'aval (régionaux et métropolitains).

Enfin, le dernier terrain nous conduira à interroger la solidarité amont-aval dans le continuum homme-terre-mer, les acteurs locaux de la côte ouest du Cotentin devant gérer les diverses et multiples pollutions venant de la terre et mettant en péril les activités économiques maritimes.

3.1 Le SyAGE : un exemple réussi d'une gestion solidaire de l'eau entre territoires urbains et ruraux

Le SyAGE est vu comme une réussite d'une institution réunissant aujourd'hui toutes les collectivités d'un même bassin versant, celui de l'Yerres, avec l'ambition d'une gestion partagée entre les membres du syndicat, et d'une solidarité amont-aval entre communes rurales et urbaines.

Syndicat d'assainissement comprenant en 1952 à sa création huit communes, il est aujourd'hui reconnu comme l'acteur unique du bassin de l'Yerres dans tous les domaines de la gestion de l'eau, à l'exception de l'eau potable. Syndicat fermé, ses membres ne peuvent être que des collectivités locales. Porteur du SAGE signé en 2011, il a porté le nouveau SAGE entré en vigueur le 14 novembre 2025. À cette date, 118 communes sont adhérentes, comprenant 475 000 habitants, sur une superficie de bassin versant de 1 100 km^2 (soit 10 % de l'Île-de-France), avec 880 km de cours d'eau non domaniaux.

Exerçant depuis 2020 la compétence GeMAPI pour les collectivités membres du syndicat, disposant d'une régie pour effectuer les travaux, le syndicat se transforme en Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) à partir de 2021, recevant le 28 avril 2024 l'autorisation préfectorale lui permettant de siéger à l'EPTB Seine Grands Lacs et au comité de bassin Seine-Normandie (voir la 1^e partie et la composition du comité).

Nous avons donc un bassin hydrographique où l'ensemble de la gestion eau et milieux est assurée par une structure collective, regroupant l'ensemble des acteurs concernés. Comment cette structure a-t-elle pu se mettre en place ? Quelle place y joue la solidarité, et avec quels résultats ?

3.1.1. La reconnaissance d'une structure unique de gestion par l'ensemble des acteurs du bassin de l'Yerres

La Cour des comptes, dans son rapport annuel de 2023 portant sur « *La décentralisation 40 ans après* », consacre son sixième chapitre à la politique de l'eau sous un titre particulièrement critique « *Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau* ». En revanche elle porte une appréciation positive sur la politique du SyAGE. « *Initialement créé pour porter l'assainissement, le Syage a progressivement étendu ses missions. Aujourd'hui, il est également compétent pour la gestion des eaux pluviales, la GeMAPI et la mise en œuvre du Sage de l'Yerres. Le périmètre du syndicat recouvre la quasi-totalité du sous-bassin versant de l'Yerres. Cette cohérence des périmètres lui a permis de*

devenir un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) en 2021. » (Cour des comptes, 2023, pp. 492-501).

La présentation du territoire du SyAGE en 2020 sur la carte de la figure 23 permet de bien comprendre la gageure de la réussite : 118 communes concernées, une imbrication des territoires administratifs, avec trois départements (Essonne, Seine-et-Marne et Val-de-Marne), 16 communautés de communes et d'agglomération, et 2 des 12 territoires de la Métropole du Grand Paris.

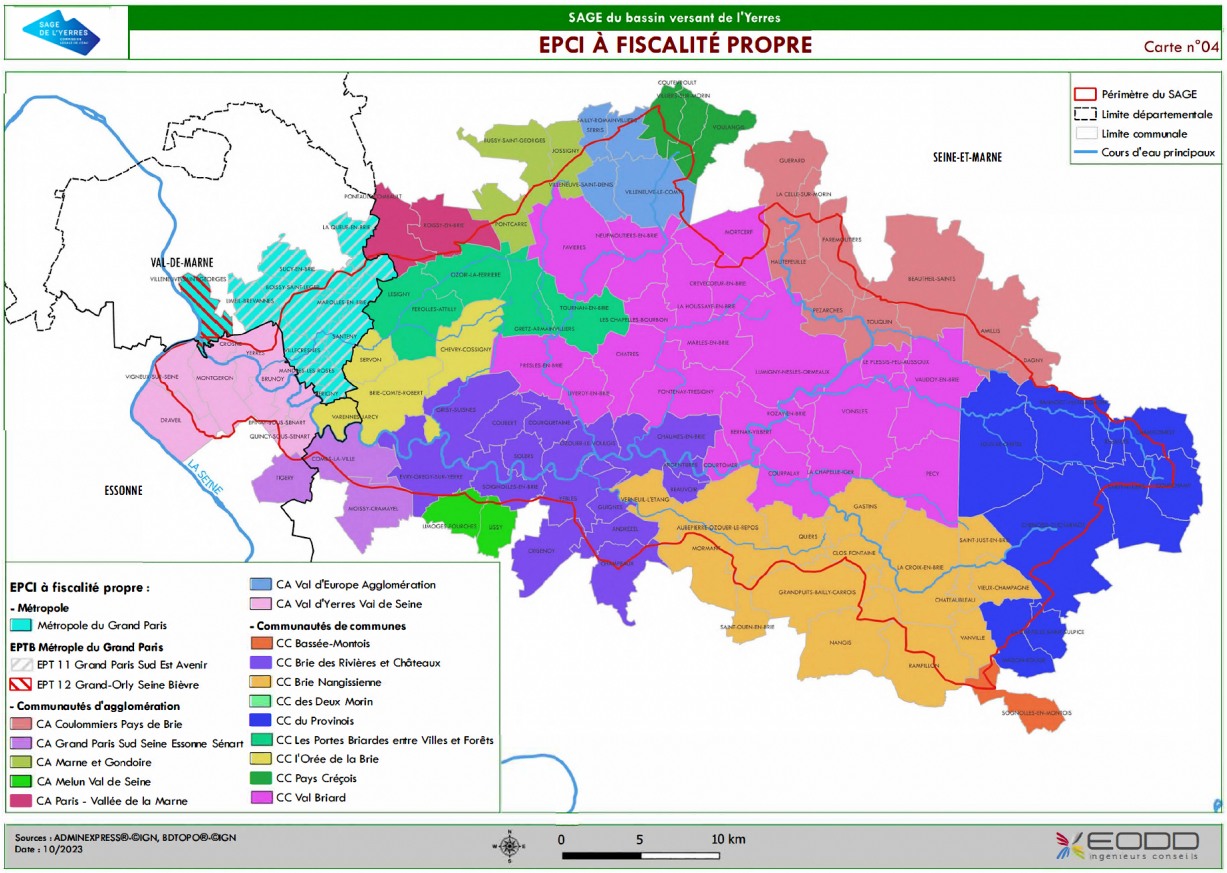


Figure 23. Carte des différentes collectivités et établissements territoriaux sur le territoire du Syage (atlas cartographique du PAGD de l'Yerres, 2024).

La constitution de cette structure unique s'est déroulée sur une durée de 73 ans, l'adhésion des communes au syndicat se faisant au fur et à mesure de l'élargissement de ses missions, assainissement, hydraulique, et inondations. Le 9 février 1952, plus de 12 ans avant la création des agences de l'eau, un syndicat était constitué, se donnant pour objet, l'étude et la réalisation du projet d'assainissement de la région de Villeneuve-Saint-Georges, comprenant la construction et l'entretien des émissaires « eaux usées » et les collecteurs intercommunaux

« eaux pluviales ». Présidé par Armand Cachat, alors maire de Montgeron, le Syndicat Intercommunal pour l'Assainissement de la Région de Villeneuve-Saint-Georges (S.I.A.R.V.S.G) regroupait 9 communes du territoire confluent avec la Seine[114], avec l'ambition de mutualiser leurs moyens et d'engager des investissements qu'elles n'auraient pu réaliser séparément dans le domaine de l'assainissement.

Le 6 janvier 1964, le S.I.A.R.V. étend ses compétences à l'aménagement hydraulique de la vallée de l'Yerres et de ses affluents. Les collectivités fondatrices du syndicat sont alors rejointes par 6 nouvelles communes[115]. Le 27 janvier 1973, à la demande du préfet, le S.I.A.R.V. se substitue au syndicat des propriétaires-riverains de la rivière d'Yerres, du fait de leur inaction pour la prise en charge des travaux d'entretien de la rivière. À cette date, 20 ans après sa création, le syndicat a ajouté l'entretien des berges laissées à l'abandon à sa mission originelle portant sur les réseaux d'eaux usées et pluviales, qui s'élargit : à l'aménagement hydraulique de l'Yerres.

La démarche d'une gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin versant va s'appuyer sur l'organisation des communes pour se prémunir face aux inondations à partir des importantes inondations de 1978 (voir les étapes sur la figure 24).

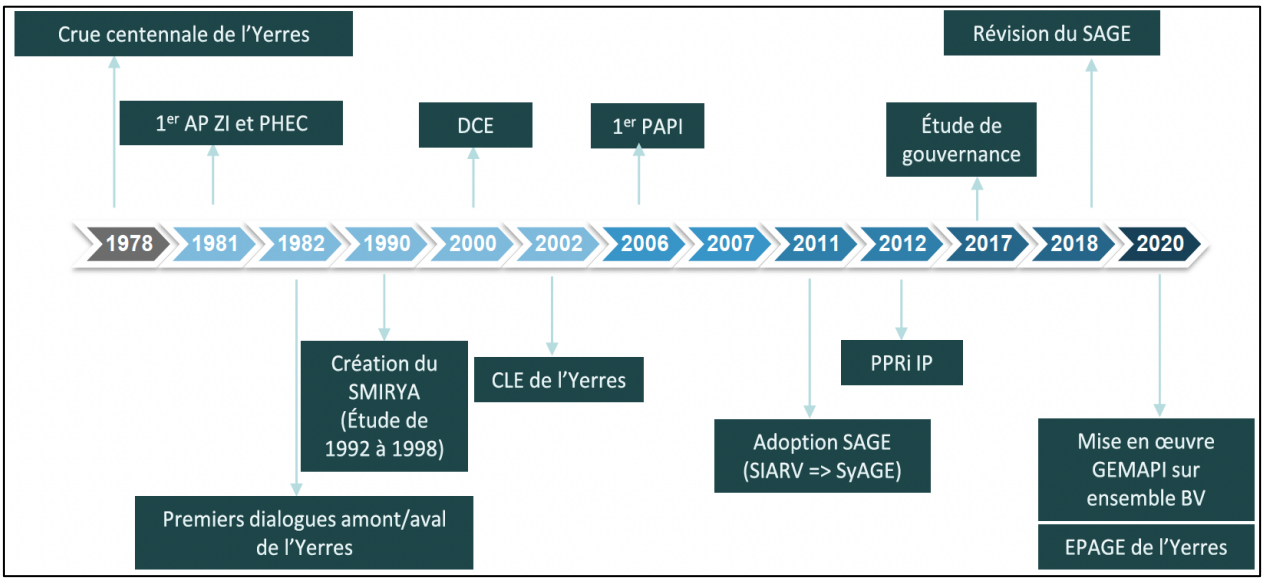


Figure 24. Les étapes de la constitution du SyAGE en EPAGE (document CLE de l'Yerres, réunion du 27 février 2020).

[114] Brunoy, Crosne, Draveil, Montgeron, Valenton, Vigneux-sur-Seine, Villecresnes, Villeneuve-Saint-Georges et Yerres.

[115] Boussy-Saint-Antoine, Épinay-sous-Sénart, Mandres-les-Roses, Périgny-sur-Yerres, Quincy-sous-Sénart et Varennes-Jarcy.

La multiplication des crues en 1978 (2-4 février, 22-24 février, 16-18 mars, 20-23 mars) va inciter le syndicat à agir sur la prévention des inondations, principalement par la construction d'aménagements hydrauliques sur l'Yerres, dans le cadre d'un contrat régional de 20 millions de francs en partenariat avec l'agence de l'eau Seine-Normandie, le département de l'Essonne et le conseil régional d'Île-de-France. Un deuxième contrat régional de 37 millions de francs signé le 13 novembre 1985, accompagné par les mêmes partenaires, assoit l'élargissement des missions du syndicat à la protection des milieux et au renforcement des actions de prévention des inondations.

Le concept d'unité hydrologique de la rivière a progressé et les études hydrauliques indispensables à la définition des travaux essentiels pour la régulation de la rivière, notamment en cas de crue, obligent à la création d'un syndicat mixte dont la mission sera de porter ces études. L'intégration d'une gestion amont-aval de l'Yerres aboutit en 1990 avec la création d'un syndicat unique, le Syndicat Mixte Intercommunal de la Rivière Yerres et de ses Affluents (SMIRYA), regroupant les deux syndicats, à l'aval le SIARVG, et à l'amont le SIAVY.
Le 26 juin 2002 la Commission Locale de l'Eau (CLE) du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) du bassin de l'Yerres, est instituée. En 2003, la CLE n'ayant pas de personnalité juridique est portée par le SYARV, syndicat qui a fait la preuve de sa solidité politique, avec un fonctionnement satisfaisant, contrairement à ce qui peut se passer pour d'autres SAGE ainsi que l'expliquent Nicolas Bécu et al. (2011) : *« Enfin, le fonctionnement des CLE est problématique. Si certains SAGE sont portés par une volonté politique forte (comme celui de l'Yerres), d'autres SAGE fonctionnent plus par agrégation des actions de syndicats de rivière locaux puissants, sans véritable vision commune du bassin versant »*.

En octobre 2011 le SYARV se transforme en SyAGE, prenant en charge la compétence « mise en œuvre du SAGE de l'Yerres », à travers l'animation et la coordination des actions décidées par la CLE pour atteindre le bon état écologique des masses d'eau sur l'ensemble du bassin versant. Le succès du syndicat se poursuit avec l'adhésion de nouvelles communes et collectivités du bassin amont de l'Yerres pour la compétence mise en œuvre du SAGE[116]. Le périmètre du syndicat s'étend maintenant de l'aval à l'amont du bassin versant et le syndicat obtient en 2012 la labellisation de son PAPI, le premier PAPI à être labellisé en Île-de-France, le PAPI complet sera labellisé en 2019.

[116] Communes de Boisdon, Chevry-Cossigny, Courpalay, Lumigny-Nesles-Ormeaux, Le Plessis-Feu-Aussoux, Verneuil-l'Étang, Touquin, Hautefeuille, Courtomer, Châteaubleau, Liverdy-en-Brie, la communauté de commune de la Brie centrale, et le SMCBANC (syndicat mixte centre Brie pour l'assainissement non collectif) et le SIEP (syndicat intercommunal pour l'alimentation en eau potable de la région de Tournan-en-Brie).

Les différentes réformes intercommunales auraient pu déstabiliser le syndicat, comme le rappellent Sylvain Barone et ses co-auteurs. « *D'abord, les intercommunalités à fiscalité propre, recomposées en deux vagues successives (2010 puis 2014/2016), sont a priori renforcées par le transfert à leur profit des compétences du « petit cycle » par la loi NOTRe de 2015. Cela provoque une refonte majeure de la géographie du cycle urbain de l'eau (...) Ces services profondément remaniés vont hériter d'infrastructures, de modes de gestion, de niveaux de prix parfois très hétérogènes : la convergence et la solidarité prendront du temps à être acceptées et mises en œuvre.* » (Barone et al., 2018, pp. 26-27)

Le SyAGE a pu se maintenir, son périmètre recoupant celui d'au moins trois intercommunalités à fiscalité propre, et surtout les différentes intercommunalités ayant l'habitude de travailler en confiance avec lui. Elles lui ont ainsi transféré la compétence GEMAPI sur 99% du bassin versant et celle de la mise en œuvre du SAGE sur l'ensemble du bassin. Aujourd'hui, le SyAGE exerce toutes les compétences en matière de gestion de l'eau et des milieux, à l'exception de la compétence eau potable.

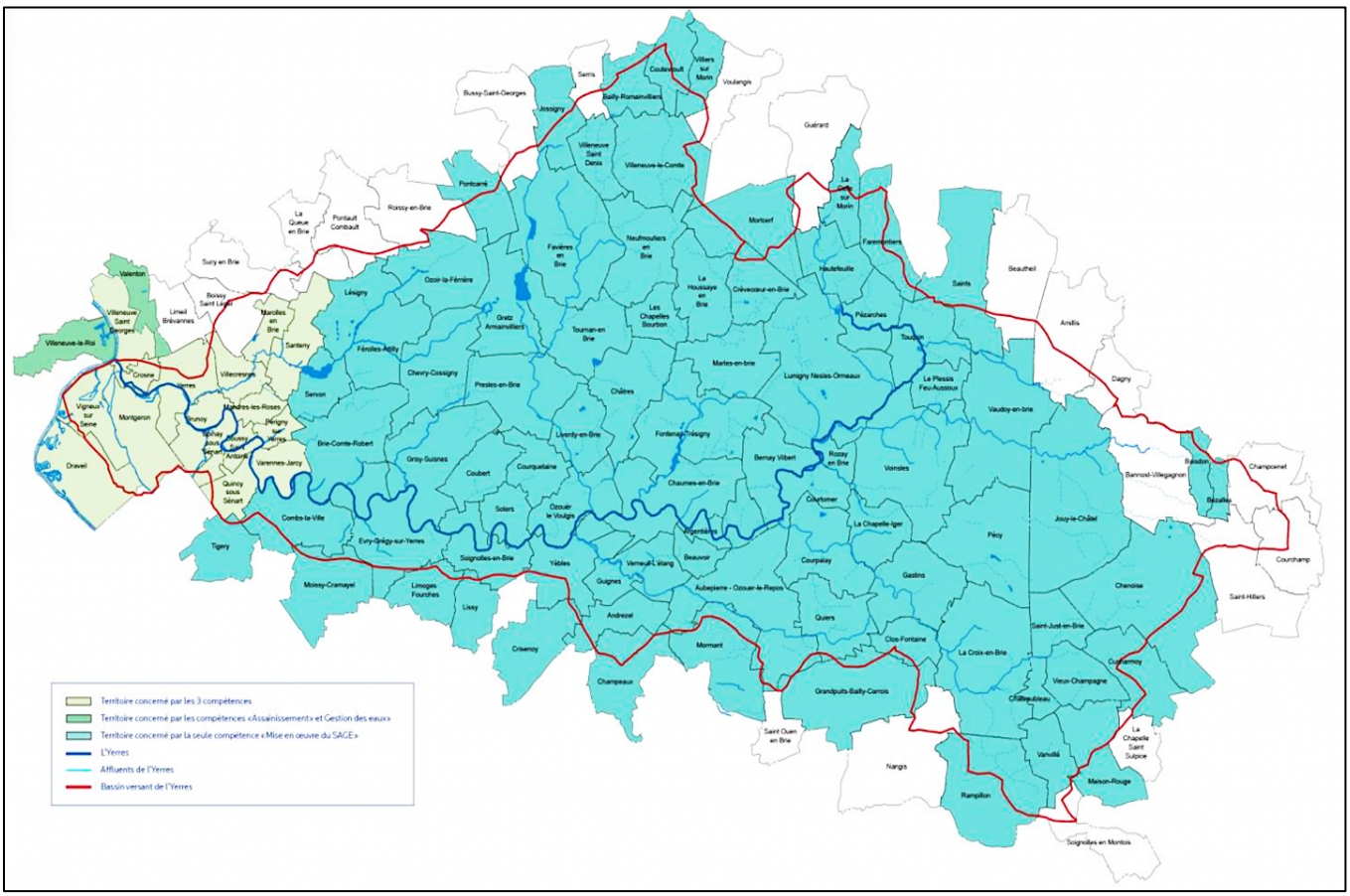


Figure 25. Carte des communes adhérentes selon les compétences données au SyAGE depuis 2020 (source SyAGE).

Depuis le 1e janvier 2020, le syndicat est compétent pour l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales pour 18 communes du bassin versant et acteur de la gestion du ruissellement urbain à la source depuis 1989 (avec en 2013 le règlement zéro rejet), il détient la compétence GeMAPI sur 99% du bassin versant et la mise en œuvre du SAGE sur l'ensemble du bassin. Sur la figure 25 sont représentées en vert clair les 18 communes ayant confié au syndicat les trois compétences (eaux usées, eaux pluviales et mise en œuvre du SAGE), en bleu les communes lui ayant confié la seule compétence mise en œuvre du SAGE, et en vert foncé les communes hors du périmètre du SAGE lui ayant confié les compétences eaux usées et eaux pluviales (source SyAGE).

La transformation du SyAGE en EPAGE, de 2020 à 2024 s'inscrit dans une logique de continuité du travail collectif des acteurs du bassin versant, travail engagé et initié par la CLE. En effet pour recevoir l'autorisation préfectorale de se transformer en EPAGE, un syndicat doit (entre autres) présenter une cohérence hydrographique du périmètre d'intervention, une adéquation entre les missions de l'EPAGE et le périmètre d'intervention, pouvoir assurer une maîtrise d'ouvrage locale sur tout ou partie de la GEMAPI, et disposer de capacités techniques et financières cohérentes avec les actions. En 2021 lorsque la transformation se fait, il n'y a que 42 EPAGE en France dont celui de l'Yerres (le numéro 33 sur la figure 26) selon les données de l'Observatoire national de la gestion par bassin (ANEB).

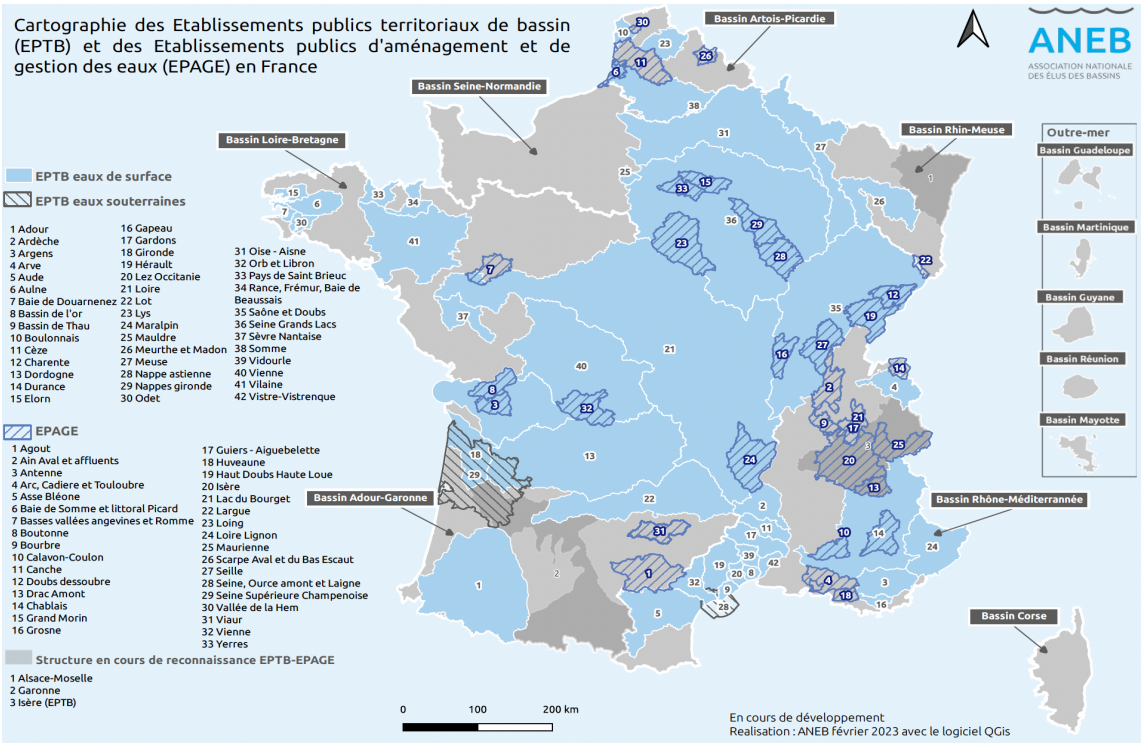


Figure 26. Carte des EPAGE en 2022 (source ANEB).

3.1.2. Une solidarité invoquée et pratiquée

C'est depuis sa création, et tout au long de ses transformations durant 73 ans, que le syndicat s'est défini comme étant « au service de la solidarité dans la politique de l'eau ». L'actuel président du SyAGE, Romain Colas[117], relève que « *La solidarité, c'est un terme qui existe, et c'est sur la base du principe de solidarité à l'échelle du bassin versant que le SyAGE a élargi, à la fois ses compétences et étendu son territoire d'action. Je suis au SyAGE depuis 2008 et j'ai travaillé avec Alain Chambard. C'est certainement le mot qu'il a le plus souvent prononcé*. » (Entretien le 28/02/2024)

Ici la mise en œuvre de la solidarité n'est pas un aboutissement des dynamiques institutionnelles, mais existe dès la création du syndicat, et constitue un de ses moteurs d'action.

Une solidarité intercommunale avec une mutualisation des moyens financiers et techniques.

Au regard du rôle central qu'Alain Chambard a joué au sein du SyAGE, dont il a assuré la présidence de 2001 à 2020, nous nous appuyons d'abord sur ses discours[118] pour caractériser la solidarité pratiquée.

Trois points la structurent : l'adhésion des collectivités à l'échelle du bassin versant, permettant une mutualisation des moyens, au service d'un intérêt général visant à la qualité de l'eau et des milieux.

Dans ses vœux pour le SyAGE, le 18 janvier 2014, Alain Chambard souligne « *l'enrichissement et l'ouverture qu'a constitué l'arrivée des collectivités de l'Yerres amont*. » Comme on peut le voir sur la figure 27, le bassin versant de l'Yerres est caractérisé par un amont très rural et agricole et un aval urbain, avec de larges portions d'espaces forestiers.

Alain Chambard insiste sur « *les vertus de l'intercommunalité, de la solidarité entre les collectivités d'un même bassin versant, et sur le fait que les travaux et les missions indispensables pris en charge par le SyAGE seraient impossibles sans une mutualisation des moyens*. » Ces différents points sont rappelés lors de son discours pour le renouvellement du comité syndical en 2014, et présentés dans le journal du syndicat (*Yerres l'eau*). « *Aussi, si le SyAGE a une histoire, un bilan, des réalisations dont il peut être fier, il a surtout un avenir. Plus que jamais, le SyAGE doit continuer d'incarner les principes qui ont toujours régi son*

[117] Romain Colas est maire de Boussy-Saint-Antoine et vice-président de Val d'Yerres-Val-de-Seine, et c'est à ce titre qu'il siège au SyAGE et en est le président depuis 2021.

[118] Alain Chambard étant décédé en 2023, nous n'avons malheureusement pas pu avoir d'entretien avec lui.

action : la solidarité intercommunale et la mutualisation des moyens de tous au service de tous ; une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un bassin versant ; une intercommunalité centrée sur l'intérêt général plutôt que sur les conflits partisans. Comme il est dit dans ce numéro, qui lui est largement consacré, l'Yerres est une rivière vivante, donc fragile. C'est notre devoir et notre mission, que nous acceptons de grand cœur, que de protéger et de préserver cette vie. »

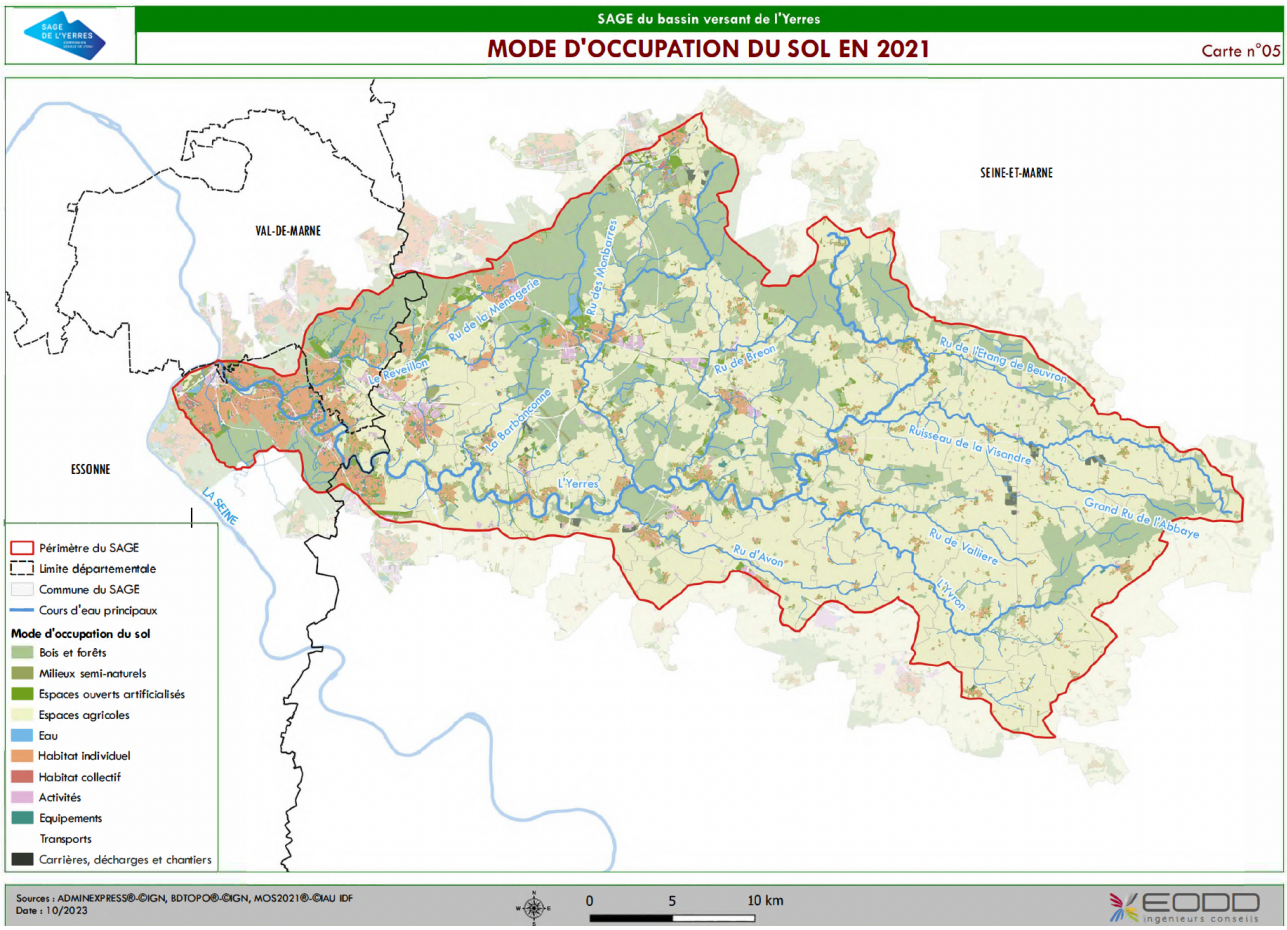


Figure 27. Carte de l'amont rural et l'aval urbain de la vallée de l'Yerres en 2021 (atlas cartographique PAGD de l'Yerres, 2024).

Romain Colas nous explique en entretien que la prise de compétence GeMAPI par le syndicat « *a été fondée sur le principe de solidarité, sur la base d'une idée simple, qui est dure à faire comprendre encore aujourd'hui à un certain nombre d'interlocuteurs qu'on a tous "partie liée" sur le risque inondation et que dès qu'on déroule la pelote sur les milieux aquatiques et la biodiversité, cette solidarité est liée à une situation hydrologique mais qu'elle devait avoir aussi des conséquences financières. Il fallait qu'on la fasse jouer au niveau du bassin versant sur une base complète de mutualisation, c'est la culture historique du syndicat*. » (Entretien le 28/02/2024))

La constitution en EPAGE en 2021 a été l'occasion d'affirmer que les moyens humains, techniques et financiers dont disposera l'EPAGE, vont permettre de regrouper les opérations, de poursuivre les mutualisations avec les actions du SAGE, et de garantir une solidarité de bassin et une meilleure réactivité. La présence de l'EPAGE au plus près des usagers doit aussi permettre une meilleure appropriation locale et renforcer la solidarité à l'échelle du bassin versant.

C'est sur ces points, d'une gestion intégrée et de mutualisation des moyens à l'échelle du bassin, que le SyAGE a rendu son avis sur le prochain SDAGE de Seine-Normandie (voir encart 9).

Encart 9. L'avis du SyAGE sur l'élaboration du SDAGE 2028-2033

Enjeu 5 : Renforcer la gouvernance et de la solidarité des bassins

Le SyAGE préconise « une organisation cohérente et efficiente de la gestion de l'eau sur un territoire naturel plutôt qu'administratif, le bassin versant de l'Yerres » souligne Valérie Olivier, Directrice générale adjointe en charge des services techniques du SyAGE. C'est d'ailleurs dans cette logique qu'il a été désigné EPAGE de l'Yerres en 2021.

Par ailleurs, le bassin versant est un territoire très agricole dans lequel la cohabitation entre agriculture et zones humides représente un véritable défi. Dans ce contexte, Il apparaît essentiel de renforcer la coopération entre les structures gemapiennes et la chambre d'agriculture afin d'assurer une cohérence optimale entre les différentes politiques publiques et les enjeux locaux.

Compte tenu des enjeux environnementaux et financiers liés au renouvellement des collecteurs, le SyAGE s'interroge sur l'échelle pertinente pour la gestion des compétences assainissement et eaux pluviales. En effet, compte tenu des investissements à engager, la mutualisation semble être une solution plus pérenne et plus réaliste qu'une gestion de ces compétences à l'échelle communale, alors même que le modèle de financement est basé sur l'assiette de consommation.

Par ailleurs, Le SDAGE 2022-2027 comprend plusieurs dispositions relatives à la prise en charge de la thématique du ruissellement. Pour autant, le portage de cette compétence reste relativement flou, celle-ci n'étant pas obligatoire, et partagée entre plusieurs compétences (Eaux Pluviales, GEMAPI, Aménagement, voirie, urbanisme…). Dès lors, il semble pertinent de clarifier la gouvernance de cette thématique pourtant essentielle afin de faciliter la mise en œuvre d'actions de prévention et de lutte contre le ruissellement.

https://www.syage.org/actualites/avis-du-syage-sur-lelaboration-du-sdage-2028-2033/)

Comment fonctionne la mutualisation des moyens ?

Les recettes du syndicat sont différentes selon les compétences qu'il exerce, à travers quatre budgets distincts, comme le montre notre analyse sur la figure 27. Les budgets en assainissement (eaux usées) et eaux pluviales ne sont abondés que par les 18 communes ayant confié ces compétences au syndicat, alors que sur la compétence GeMAPI, on observe une mutualisation complète des finances. « *On a un tarif unique de contribution appelée, de 7,40€*

sur l'ensemble du bassin, avec une tarification supplémentaire pour les 18 membres historiques du syndicat de 11,92 € (...) à charge pour chacun de la compenser par la taxe GeMAPI. Cet argent va dans le pot commun, le budget du SyAGE, et il n'y a pas de spécialité des recettes, pas de comptes d'apothicaires. » (Romain Colas, Entretien le 28/02/2024)

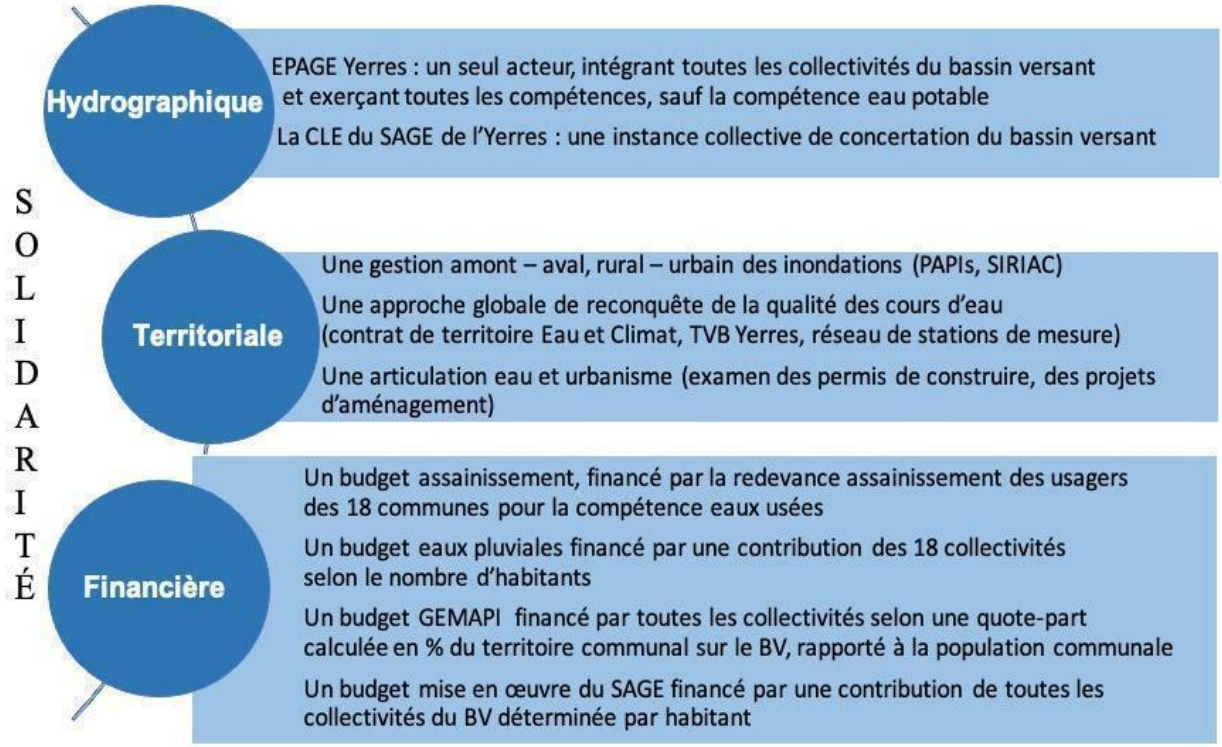


Figure 28. L'exercice des trois volets de la solidarité par le SyAGE (Marcovitch).

La mise en place de cette contribution repose sur un montage financier tenant compte du périmètre effectif du bassin versant puisque, comme le rappelle Éric Chalaux, « *aujourd'hui dans la GeMAPI, il y a 118 communes représentant 480 000 habitants réellement dans le bassin versant, alors que la totalité de ces communes est de 600 000 habitants*. » Aussi Romain Colas nous explique que « *si un EPCI n'a qu'une partie de son territoire sur le bassin versant, on prend la surface de l'EPCI et la surface du territoire dans le bassin versant. Si par exemple il y a 30% du territoire, on prend le nombre total d'habitants de l'EPCI et on lui affecte les 30%.* » (Entretien le 28/02/2024)

L'argent disponible est mis, depuis la création du syndicat, au service d'une vision générale des besoins sur l'ensemble du bassin versant. Alain Chambard le réaffirme lors du renouvellement des membres du comité syndical en 2014. « *Le comité syndical, ainsi recomposé, a clairement marqué - lors du vote du budget notamment - sa volonté de respecter les engagements pris et*

de rester fidèle aux principes qui fondent l'action du SyAGE : solidarité, mutualisation, sens de l'intérêt général. Cet attachement à des valeurs fondatrices, associé à notre détermination à développer une gestion toujours plus intégrée de l'eau à l'échelle d'un bassin versant, sera dans cette période de turbulence et de réforme que traversent les collectivités territoriales, la boussole qui nous fera garder le cap. »

Il reste qu'au fur et à mesure des élargissements des collectivités adhérentes et des compétences prises, ce choix a dû être constamment réaffirmé. Comme nous le précise Romain Colas en entretien, « *Pour revenir sur la solidarité, c'est un principe fondamental, on ne peut pas fonctionner sans, et par exemple, une intervention comme celle qu'on va conduire sur le territoire d'Ozoir-la-Ferrière, où nous allons faire une Zone d'Expansion de Crues (ZEC) qui va protéger la commune d'Ozoir et donc le territoire de cette communauté de communes, mais en même temps ça va protéger aussi des communes en aval qui n'appartiennent pas à ce territoire. On voit que le territoire qui bénéficie des travaux est bien plus large que celui des travaux eux-mêmes. C'est ça qu'on essaye de faire comprendre*. » (Entretien du 28/02/2024)

Cependant, dans le choix des actions décidées, deux points sont constamment surveillés : l'effort financier et la répartition de cet effort.
Lors du vote du budget primitif le 16 janvier 2013, alors que les communes amont viennent de rejoindre le syndicat, sa direction insiste sur « *la continuité des budgets précédents, c'est-à-dire une approche raisonnable, avec la nécessité de procéder aux investissements stratégiques et prioritaires* ». Pour prévenir les inondations, un effort est décidé sur la gestion des eaux pluviales. « *Pour faire face à ces importants travaux, la contribution des communes a été augmentée de 20%. Mais en parallèle, il a été décidé de baisser de 2% la part du SyAGE dans le tarif de la redevance d'assainissement ».* Cela s'ajoute à une baisse de 3% de la part du gestionnaire de l'assainissement, la Lyonnaise des eaux, qui a pu être obtenue grâce à une négociation menée à l'initiative du syndicat (Rapport 2014 du SyAGE).
En 2025, cette attention est toujours de rigueur, comme Romain Colas nous l'expose. « *Je m'attache à ce qu'on ait plus de bonnes surprises que des mauvaises, et je m'attache à des ratios financiers pour éviter les à-coups. Sur les eaux pluviales et l'assainissement, on est en train d'élaborer le schéma directeur et on saura quels sont nos investissements pour les dix prochaines années. Et c'est une fois que j'aurai le programme pluriannuel d'investissement que je pourrai éventuellement me retourner vers les membres en leur disant : "voilà ce qu'il y a à financer".* » (entretien le 28/02/2024)

Une solidarité entre l'amont et l'aval, les communes urbaines et rurales

Le syndicat, disposant de 30 agents, 7 ingénieurs, 7 techniciens et 16 agents, fonctionne en régie, pour conduire les travaux. L'argent dépensé va à l'ensemble des communes, sans considération pour les montants versés par chacune des communes, mais en fonction de l'intérêt des travaux à mener à l'échelle du bassin versant. « *Ce n'est pas parce qu'un territoire fournit 300 000 €/an qu'on va dépenser 300 000 € chez lui. Ainsi la communauté de communes du Val-Briard a des problèmes d'inondation, et si pendant 4 années on a peu investi chez eux, car on ne faisait que des études, la création de la ZEC pour protéger Ozoir-la-Ferrière coûtera plus cher que leurs dépenses, et surtout protègera plusieurs dizaines de maisons. L'aménagement de la ZEC coûtera plus cher que les 300 000 €/an investis.* » (Romain Colas, Entretien le 28/02/2024)

Cependant, la solidarité de bassin est comprise comme devant prendre en compte les relations entre l'amont et l'aval, les communes urbaines et rurales. Éric Chalaux, dans le rapport annuel du syndicat de 2011, explique que le portage du SAGE par le syndicat, « *c'est l'aboutissement d'une démarche qui répond aux exigences que s'est fixé le syndicat depuis longtemps, pour assurer le meilleur service à l'usager et agir plus efficacement sur l'environnement. Il s'est appuyé sur deux convictions simples : travailler sur le périmètre pertinent du cheminement de l'eau (notion de bassin versant) pour assurer un meilleur fonctionnement de l'écosystème, et mieux maîtriser le ruissellement, les crues, les pollutions, mais aussi avoir une vraie solidarité de bassin, entre l'urbain et le rural, entre l'amont et l'aval. »*

Cette attention pour la partie amont du bassin s'est traduite dès 2013 par un contrat de bassin amont – aval, et se poursuit en 2025 avec un contrat de territoire. Le rapport d'activité de 2014 met en évidence le soin du syndicat à mener des actions aussi bien en faveur des territoires ruraux de l'amont que ceux urbains de l'aval. « *En ce qui concerne le contrat amont, 2014 a vu près de 30 actions engagées pour un montant de 6,5 millions d'euros, dont plusieurs chantiers de construction ou de reconstruction de stations d'épuration. À l'aval, ce sont 51 actions qui ont été engagées pour un total de 9,7 millions d'euros, dont notamment un important chantier de réhabilitation de réseau d'eaux usées mené par Brie-Comte-Robert, Ozoir-la-Ferrière et le SyAGE.* » (Rapport annuel du SyAGE, 2014)

L'exercice de cette solidarité fonctionne avec une attention à la nature et aux montants des travaux dans les communes, dont les petites communes rurales. Si le syndicat travaille à la protection contre les inondations des communes à l'aval, il intervient aussi pour protéger les

villages et les communes rurales. En reprenant l'exemple d'une ZEC, Éric Chalaux précise « *qu'à Ozoir-la-Ferrière ce sont deux bandes de maisons de chaque côté qui sont sorties des risques de crue, cela représente un gros tiers de la ville.* » (Entretien le 28/02/2024))

La création de la ZEC dite du bois de Rosay, dans le cadre d'un protocole avec l'EPTB Seine-Grands-Lacs le 24 février 2025 pour obtenir des aides de la MGP, assurera la protection des villages des communes rurales avec un effet local sur Ozouer-le-Voulgis, et un effet sur les communes à l'aval (sans cela, il n'y aurait pas de financement possible de la métropole). « *La future ZEC du bois de Rosay à Ozouer-le-Voulgis aménagée par le SyAGE permettra une retenue d'eau de 750 000 m³ et de réduire de 30% les dommages causés sur les communes à l'aval et contribuera à protéger des inondations l'agglomération parisienne à l'aval* » a indiqué Romain Colas.[119]

Concrètement, ce protocole prévoit une aide financière pour indemniser les agriculteurs et principalement les propriétaires forestiers du bois qui acceptent d'être inondés lors d'une crue sur leurs terrains à la suite de l'implantation de la ZEC.

Aujourd'hui, ce montage semble aller de soi, mais cela a demandé un important travail de négociations entre le syndicat et les agriculteurs. « *Sur Ozoir-la-Ferrière, c'est du domaine forestier ONF, ce n'est pas très compliqué. Sur Ozouer-le Voulgis, le projet est un beaucoup plus gros sujet. Là on est sur une ZEC qui doit retenir 750 000 m³ et on est essentiellement sur de la terre agricole. Et lorsque je vous dis que le principe de solidarité n'est pas toujours évident, les premiers échanges avec les exploitants agricoles n'ont pas été d'une simplicité absolue, et ceux avec les chambres d'agriculture n'étaient pas non plus d'une simplicité absolue*. » (Entretien avec Romain Colas le 28/02/2024)

Une seconde attention va à la conception technique des ouvrages proposés aux communes. Le 1er janvier 2020, le SyAGE devient le seul opérateur à exercer la compétence GeMAPI et remplir les quatre missions principales sur l'ensemble du bassin versant de l'Yerres, passant d'un territoire de 100 à 1 100 km². Cette compétence exclusive et obligatoire se décline en quatre missions principales : l'aménagement des bassins versants, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, la défense contre les inondations, et la protection des écosystèmes aquatiques.

Pour les petites collectivités, cette organisation permet de mutualiser l'expertise technique et financière nécessaire à la conception d'ouvrages anti crue performants. Le SyAGE peut ainsi

[119] https://www.syage.org/actualites/protection-crue-protocole-syage-mgp-seine-grands-lacs

proposer des solutions adaptées aux contraintes budgétaires et techniques spécifiques aux communes de petite taille, tout en maintenant une cohérence hydraulique à l'échelle du bassin versant.

Au-delà de dispositifs temporaires d'urgence (barrières, batardeaux), le SyAGE a mis en place des techniques plus structurelles. Parmi celles qui sont envisageables, les bassins de rétention représentent la majorité des moyens mis en œuvre, à moindre coût pour limiter les effets des crues, principalement lorsque le bassin versant en cause est inférieur à 100 hectares, avec en général des bassins paysagers aux fonctions multiples ce qui favorise l'acceptation des riverains. Dans le cadre du schéma directeur des eaux pluviales un bassin de rétention de 500 m^3 a été aménagé, pour un montant de 1,16 M€ à Vigneux sur Seine de février à juin 2019. De même qu'à Crosne, pour un montant de 3,17 M€, un bassin de 923 m^3 a été réalisé, démontrant ainsi l'engagement financier nécessaire même pour les petites collectivités.[120]

À côté de ces bassins, sont choisis des dispositifs passifs (merlons et déversoirs), limitant les coûts d'exploitation pour les petites communes rurales.

L'organisation de la lutte contre les crues fonctionne avant tout sur la technique d'alerte SIRYAC (Système d'Information des Riverains de l'Yerres Alertés aux Crues) aujourd'hui déployée sur la totalité du bassin versant. Ce procédé s'appuie sur un réseau de télésurveillance très développé autour de 69 stations de mesure, dont, depuis 2020, 41 nouvelles stations de mesures (stations hydrométriques, sondes piézométriques et pluviomètres) ont été ainsi installées, dont 36 à l'amont du bassin versant de l'Yerres, avec avec une dépense de 764 000 euros entre 2020 et 2025 (voir la figure 29). La densité de l'équipement va ainsi permettre aux petites communes de profiter d'informations leur permettant de prévoir le niveau de la crue et de mettre en place une structure adaptée. « *Pour procéder à l'extension du SIRYAC, le SyAGE va définir au préalable les zones vulnérables avec les communes concernées. Dans un second temps, le SyAGE va mettre en place une grande campagne de communication institutionnelle et de proximité (distribution de flyers dans les boîtes à lettres des riverains concernés) afin d'informer les usagers concernés de la possibilité de s'inscrire à ce nouveau dispositif, toujours en lien avec les communes.* »[121]

[120] https://www.syage.org/le-syage/prevention-des-crues/des-investissements-pour-prevention-des-crues/

[121] https://www.syage.org/le-syage/prevention-des-crues/lyerres-en-direct/

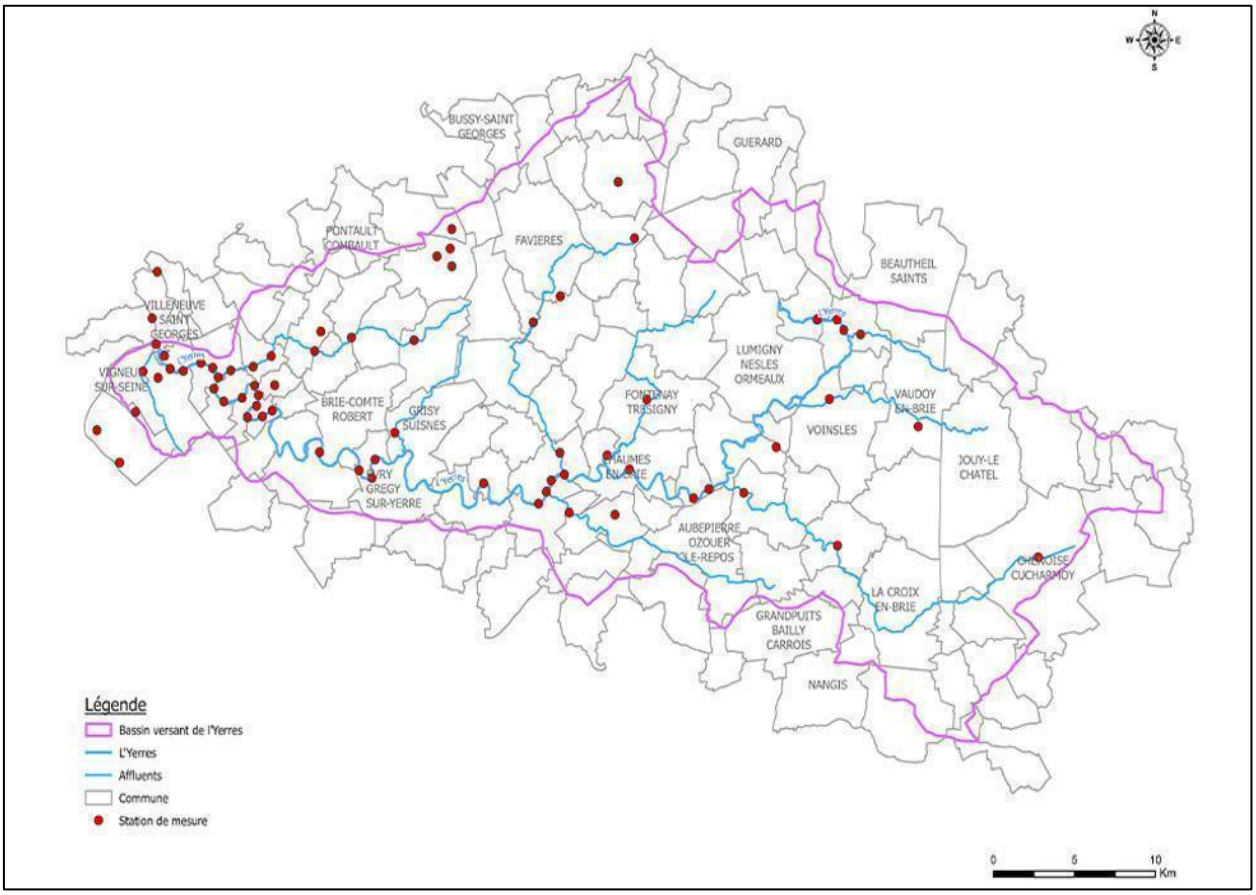


Figure 29. Carte des stations de mesure sur l'Yerres en 2025 (source https://www.syage.org/le-syage/prevention-des-crues/des-investissements-pour-prevention-des-crues/).

Riad Bechar, responsable du service Télégestion et Traitement de l'Information, souligne[122] que « *Le déploiement des nouvelles stations de mesures permet donc au SyAGE de disposer de nouvelles données essentielles, dont les crues de novembre 2023 à mai 2024, et d'élaborer un modèle hydraulique pour élargir le système d'alerte pour la prévention des crues.* » Cette action se matérialise aujourd'hui concrètement par l'élargissement du dispositif l'Yerres en Direct et du SIRYAC sur le Réveillon. Lors d'épisode de crue, tous les habitants du bassin versant ont accès aux bulletins de crue, et à des recommandations de conduite à tenir sur le site.

3.1.3. Les raisons du fonctionnement de la solidarité

L'ensemble des points que nous venons de traiter met bien en évidence en quoi et comment les trois volets de la solidarité sont aboutis dans la gestion de l'eau du bassin de

[122] idem

l'Yerres. L'adéquation entre le périmètre du bassin versant et la territorialisation des valeurs autour de cette gestion y est effective. Il reste à creuser le système d'acteurs et la réalisation d'un concernement.

Comme nous l'avons développé dans la première partie de ce travail, la solidarité repose sur un contrat, avec une discussion permanente des éléments de ce contrat et des valeurs associées. Ici, le contrat a été établi à la création du syndicat et porté tout au long de ses transformations pendant soixante ans, sur une continuité des principes d'engagements. Cette constance est d'abord le fait de la permanence d'un petit groupe de personnes à la tête du syndicat, et d'abord de son président. Nous verrons qu'une fois ce point établi, le fonctionnement actuel du syndicat se fait autour d'une acceptation de ses principes par l'ensemble des communes adhérentes (et le paragraphe précédent a permis de comprendre tout le travail fait pour obtenir cet accord). Cela passe cependant par une gouvernance acceptée par l'ensemble des collectivités adhérentes, comme la mise en place de partenariats avec les autres collectivités concernées (conseils départementaux, MGP et conseil régional).

La continuité dans la longue durée des structures et des hommes qui les portent

La direction du SyAGE a bénéficié d'une permanence de son équipe de direction, acceptée et reconnue par l'ensemble des autres acteurs, d'abord son président, Alain Chambard, délégué au SyAGE depuis 1977 et président de 2001 à 2020, Nathalie Guesdon, directrice générale des services, salariée du syndicat depuis 1996, et Éric Chalaux, son adjoint, en charge des services techniques, au SyAGE depuis 1994. Pour la CLE du bassin versant de l'Yerres, c'est le maire de Combs-la-Ville, Guy Geoffroy, qui en est le président depuis 2002.

Avec Alain Chambard, on a affaire à un « élu de l'eau », ces élus « *se recrutant essentiellement parmi la foule des quelque 500 000 élus municipaux. La planification et la gestion de l'eau relèvent en effet principalement des échelons locaux et de structures où les élus municipaux sont majoritaires : commissions locales de l'eau (CLE), comités de milieu, ou encore syndicats de gestion »* (Barone et al., 2017, §2).

Ces différents points se retrouvent dans la carrière d'Alain Chambard. En 1977, en plus de sa carrière à la SNCF, il devient deuxième adjoint à la mairie de Brunoy et se voit confier la fonction de délégué de sa commune au sein du syndicat intercommunal. À la suite des élections en 1983, il devient vice-président du syndicat, poste qu'il occupera pendant trois mandats (18 ans) jusqu'en 2001 et pendant cette période, il se formera aux enjeux de la gestion de l'eau et participera activement aux premières évolutions du syndicat. En 2001, toujours fidèle au maire de Brunoy, Laurent Béteille, il se représente avec l'équipe municipale mais quitte son poste

d'adjoint pour celui de simple conseiller municipal car il vient d'être élu président du SyAGE, poste qu'il occupera jusqu'en 2020, (dont les dernières années sans être élu local). Au total Alain Chambard aura servi le SyAGE pendant 43 années.

Pour les présidents de syndicat, comme Alain Chambard, Sylvain Barone et ses co-auteurs mentionnent « *leurs capitaux social et politique, mais aussi leur expertise sectorielle les rapprochant dans nombre de cas de la figure du semi-professionnel (Vignon, 2010), autrement dit de l'élu qui n'exerce pas de fonction politique à temps plein, mais apparaît de plus en plus compétent. Cette compétence n'est pas seulement sociale, elle est aussi professionnelle, technique, managériale, etc. Le semi-professionnel vit plutôt "pour" que "de" la politique, dont il ne fait pas une activité professionnelle et/ou sa principale source de revenus, sans pour autant correspondre à la définition classique du notable. (…) Le monde de la gestion intercommunale, et sans doute plus encore dans les structures étudiées ici, se caractérise par une technicisation du travail – et une dépolitisation quasi totale des débats (Desage et Guéranger, 2011). Dès lors, les modes de légitimation mobilisent beaucoup plus que pour l'éligibilité primaire des compétences sectorielles plus ou moins pointues que viennent par exemple attester une carrière professionnelle ou une appartenance associative en lien avec l'eau. »* (Barone et al., 2017, §30 et 31)

Alain Chambard a porté toutes les transformations structurantes du syndicat, depuis la mise en place des contrats avec l'AESN pour lutter contre les inondations, puis les différents PAPI, la mise en place du SIRYAC, le positionnement du SyAGE comme porteur de la CLE, le transfert de la compétence GeMAPI au syndicat par toutes les collectivités adhérentes et enfin la transformation du SyAGE en EPAGE de l'Yerres.

Dans son travail sur les élus de l'eau comme « héros de l'eau », Alexandra Boccarossa (2016) fait une place à part aux « *élus du "grand cycle de l'eau", des acteurs " moteurs" exerçant plusieurs rôles, même là où on ne les attend pas ».* Elle relève alors des rôles de coordinateur et de médiateur (« *en facilitant les débats et les échanges entre les parties prenantes »),* de décideur (*« Son travail est de faire en sorte que l'ensemble des communes adhérentes participe à la dynamique du projet de territoire - Ces élus constituent donc "l'organe délibérant" dans le choix des orientations et des priorités de travail »*) et un rôle de relais et de propositions. Partant du constat que les divergences politiques peuvent nuire aux échanges dans les phases de conception d'un projet, Alexandra Boccarossa conclut que « *ces acteurs sont surtout identifiés pour avoir réussi à insuffler une réelle dynamique de concertation avec les parties prenantes appartenant à des milieux politiques différents. Corrélation de leur personnalité et de leur façon d'aborder les dossiers, ces acteurs vont privilégier les discussions en vue de*

l'intérêt général du bassin[123]*, en adoptant une position que l'on pourrait qualifier d'arbitre des échanges…* » (Boccarossa, 2016).

Ce positionnement est aujourd'hui toujours revendiqué par la présidence du SyAGE. « *Le SyAGE n'est pas un bureau d'étude, c'est un collectif d'élus travaillant uniquement dans l'intérêt de leurs collectivités* » (Romain Colas, entretien le 23 février 2023).

Un syndicat reconnu comme légitime et expert par ses adhérents

Nous avons vu dans le paragraphe précédent que les investissements et les actions du syndicat se sont toujours inscrits dans une gestion intégrée de la ressource au niveau de tout le bassin. Cela a permis de surmonter les cloisonnements administratifs et d'affirmer une politique cohérente de la ressource assise sur une solidarité amont-aval, et entre les zones urbaines et agricoles, créant au-delà des clivages politiques des partenariats durables entre les territoires urbains et ruraux.

Les collectivités ont ainsi apporté leur soutien au syndicat tout au long de ses transformations. Et l'on peut constater qu'il n'y a pas d'opposition politique depuis les 20 dernières années au sein du syndicat, ni de la CLE.

Romain Colas nous explique que « *C'est sur la base de la solidarité indispensable que le SyAGE, sous Alain Chambard, a élargi son territoire et ses compétences en partant, à l'échelle du bassin, de situations extrêmement inégales. Historiquement le SyAGE sur son territoire de la basse-vallée de l'Yerres faisait de la GeMAPI avant que la compétence existe, depuis les années 1970 en fait. C'est parce qu'il avait cette expérience et le travail de conviction d'Alain Chambard qu'on a considéré que c'était l'opérateur compétent pour exercer la GeMAPI à l'échelle de tout le bassin versant.* » (Entretien le 28/02/2024)

Les deux ateliers de concertation GeMAPI, les 22 et 30 novembre 2017, organisés par la CLE du SAGE de l'Yerres et animés par le BET Espélia, visaient à réfléchir à la gouvernance souhaitée pour l'exercice de la compétence GeMAPI sur le bassin versant de l'Yerres. Ces ateliers réunissaient des participants essentiellement de Seine-et-Marne, avec des représentants des services départementaux de l'État, de l'AESN, des collectivités du bassin de l'Yerres, des différents syndicats de rivières du bassin versant, dont le SyAGE, et d'associations (Aqui'Brie) Espelia. Les différents scénarios proposés par le BET et discutés reposaient sur une séparation ou non de la compétence GeMAPI, et sur une gestion par plusieurs ou par un seul syndicat de

[123] Pour résumer la politique d'Alain Chambard, il aimait citer Saint-Exupéry : « *Si vous voulez que les hommes s'entendent, faites-leur bâtir quelque chose ensemble* ».

rivière. Lors de la deuxième séance, le choix d'un seul syndicat s'est imposé, autour du SyAGE, principalement (comme le présente le document de l'AESN, sur la figure 30) pour ses compétences techniques et son efficacité, la mutualisation des moyens et l'équité entre les territoires dans l'intervention du syndicat par rapport à l'argent payé, et la gouvernance au sein du syndicat.

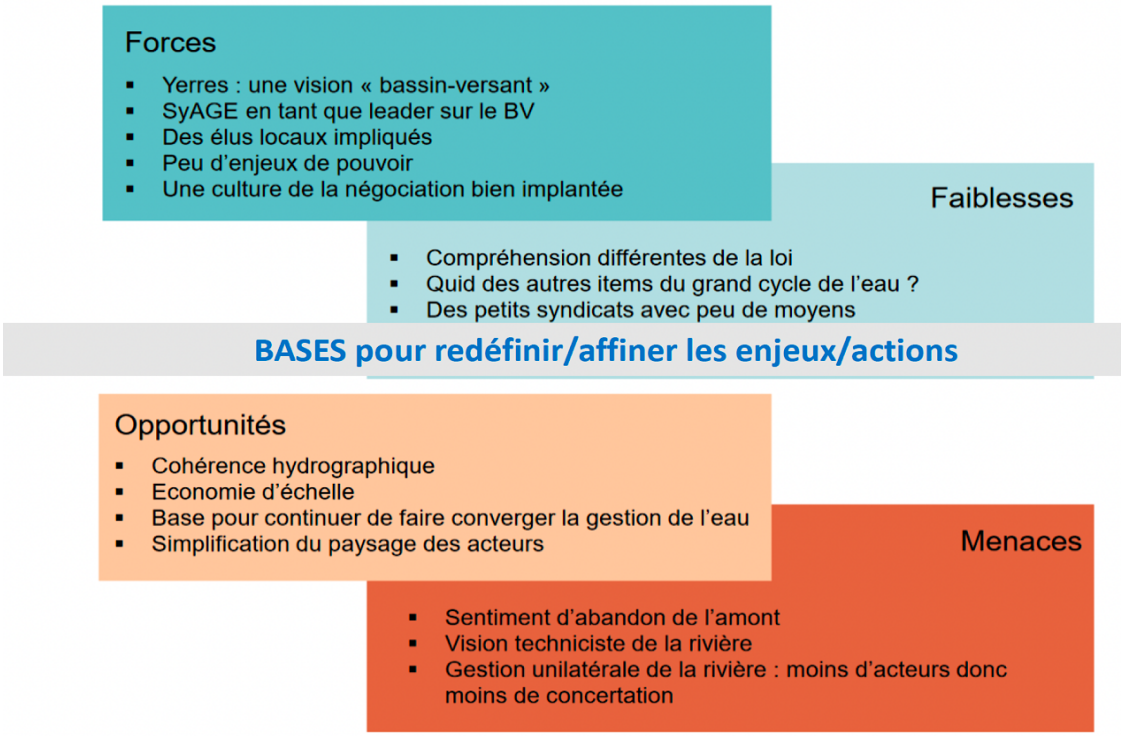


Figure 30. Présentation par l'AESN des points soulevés lors des ateliers organisés par le BET Espelia pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI sur le bassin versant de l'Yerres (https://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/4-%'0L'EPAGE%20YERRES.pdf).

La gouvernance au sein du comité syndical et de la CLE du SAGE de l'Yerres

La gouvernance au sein du conseil syndical dépend de la coordination entre les acteurs, permettant une gestion intégrée de l'eau et la possible mise en œuvre de la solidarité.

Cette coordination est d'abord permise par la représentativité des membres du conseil syndical. Nathalie Guesdon nous précise que « *dans le conseil syndical, avec 82 membres, toutes les collectivités adhérentes sont représentées, sauf si elles sont membres à travers une communauté de communes ou d'agglomération qui les représente. Le cœur de la décision c'est le bureau syndical nommé par le conseil. En fait on a structuré le bureau pour que la diversité des territoires amont et aval soit représentée.* » (Entretien le 28/02/2024)

Au-delà du travail d'explication du fonctionnement du budget, la direction du syndicat insiste sur la nécessité de communiquer au regard du nombre de communes aujourd'hui adhérentes du syndicat et le périmètre du bassin versant. La mise en place de la taxe pluviale en 2013 permet de montrer le travail d'échanges. Nous avons vu au paragraphe précédent comment le syndicat avait travaillé à une baisse de la redevance assainissement pour faire accepter la taxe pluviale. Le travail avec les élus a démarré dès 2007, « *Le SyAGE avait engagé des démarches dès 2007 avec un travail de cartographie de longue haleine (acquisition de données, numérisation des plans, etc.) (...) Le SyAGE était relativement préparé avec la* création *d'un SIG et la réalisation de contrôles de conformité depuis vingt ans* (…) *Dans le cadre du débat d'orientation budgétaire 2011, le projet a été présenté aux élus et a donné lieu aux premiers débats. Il a été approfondi par des groupes de travail largement interfacés : juridique, financier, déclaration, organisation, communication, ... Pour favoriser l'acceptabilité de la taxe, le SyAGE a également travaillé en parallèle à une baisse de la redevance assainissement. La démarche a nécessité un travail d'information et de communication très important auprès des élus, y compris après la délibération (Chalaux, 2012[124]). Quant aux abattements, d'une manière générale et en première approche, ils semblent perçus comme une question de techniciens et donneraient peu lieu à débat. »* (Le Nouveau et al., 2013)

Ce travail de discussion est toujours de rigueur. « *Si on veut faire vivre ce principe de solidarité et faire en sorte que les élus dans chaque territoire y consentent, ça nous donne à nous une obligation, et je mets la pression sur les équipes, de "reporting" sur ce que nous faisons. Il faut faire savoir ce que l'on fait, et l'utilité de ce que l'on fait. Sur un territoire qui possède 18 communes, ces communes nous connaissent, par exemple le Val d'Yerres-Val-de-Seine ne se pose jamais la question de ce qui est réalisé avec sa contribution. Par contre, pour des collectivités dans lesquelles la GeMAPI n'avait jamais existé avant d'être créée par la loi, pour lesquelles ce n'était pas franchement un sujet et n'avait pas d'acteur identifié pour elles, alors que nous avons pris la compétence depuis le 1er janvier 2020, on finance des études et des études ! Et c'est normal, puisqu'on a besoin d'accumuler de la connaissance et de la connaissance avant d'agir. Alors nous devons en permanence leur donner le sens de ce que nous faisons, et ça, c'est un vrai défi face à 118 communes sur un territoire où nous n'avions pas l'habitude d'intervenir. Un des enjeux de la réussite de cette politique de l'eau à l'échelle*

[124] Chalaux E., 2012, *Préparer la mise en place de la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines*, Rencontre technique Taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, Idéal Connaissance, 13 novembre 2012, Paris

des bassins hydrographiques, c'est vraiment la capacité des opérateurs à faire savoir et connaître les enjeux et leurs actions. » (Romain Colas, Entretien le 28/02/2024)
Éric Chalaux complète : « *La différence avec avant, la mutualisation elle était toute proche, et les gens voyaient que les travaux étaient proches de chez eux, alors que les ZEC, c'est à perpette et beaucoup plus dur à faire comprendre.* » (Entretien le 28/02/2024)

Le travail de coordination au sein de la CLE a été mis en avant dans le rapport du 16 novembre 2022 de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France : *« Rapport d'observations définitives : concernant le contrôle des comptes et de la gestion : politique de l'eau du SyAGE »* Dans son analyse de la CLE du SAGE de l'Yerres (pp. 22-47), elle présente au paragraphe 2, portant spécifiquement sur la CLE et son rôle *d'acteur* central de la politique de l'eau dans le bassin versant, sa gouvernance décrite comme étant *« représentative de ses membres* », « *sa composition codifiée est représentative des acteurs et utilisateurs de l'eau » « avec une présence marquée des membres dans la gouvernance de la CLE* ». Elle observe que l'implication moyenne des membres des trois collèges a été supérieure à 50% lors des 9 réunions étudiées dans la période de contrôle. Le rapport relève de plus que lors de la période de confinement avec la crise sanitaire le quorum a toujours été atteint pour permettre d'adopter les délibérations. Il en a été de même pour les réunions du bureau.

Au-delà de la structuration de la CLE, la Chambre régionale présente aussi dans son rapport l'action du SyAGE, structure porteuse du SAGE, de façon détaillée « *Un rôle d'animation et de coordination de la politique locale de l'eau ... dès la phase d'élaboration du SAGE, ainsi qu'un rôle d'animation accru en phase de mise en œuvre ... le rôle d'impulsion dans la révision du SAGE et l'animation du SAGE dès la phase d'élaboration...* ».
Enfin, la chambre régionale observe *« l'ouverture du SyAGE vers les structures extérieures* », contribuant ainsi à la cohérence de sa politique. Le rapport de la Chambre régionale des comptes fait ressortir la participation du syndicat à différents organismes (voir le tableau 7) : « *Sa participation dans ces organismes contribue à la cohérence de l'exercice de ses compétences à l'échelle du SAGE, notamment dans les domaines de la préservation des milieux aquatiques, de la prévention des inondations et de la gestion de la nappe du Champigny pour laquelle il est adhérent d'Aqui'Brie mais non signataire du contrat de nappe.* »

Tableau 11. La représentativité du SyAGE dans des organismes extérieurs (Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, 2022)

Organismes	Domaines d'intervention/d'action
CEPRI	Prévention du risque inondation (France et Europe)
GIP « Ingénierie Départementale ID77	Expertise et conseil aux collectivités
Aqui'Brie	Gestion et protection de la Nappe de Champigny
Commission Départementale Itinéraires du Val-de-Marne	Pilotage de la politique publique locale sport et nature
Commission Départementale risques naturels Majeurs du Val-de-Marne	Pilotage de la politique publique de prévention des risques naturels
Agence Régionale de la Biodiversité Ile-de-France	Évaluation et protection de l'état de la biodiversité
Institut des risques majeurs	Information et sensibilisation aux risques majeurs naturels, industriels ou technologiques

Des relations partenariales avec les différentes collectivités membres ou présentes sur son territoire

Ses partenaires sont de diverses nature, conseils départementaux, conseil régional, MGP et territoires métropolitains. Le partenariat fonctionne sur un apport financier des partenaires, et le Syage mène avec chacun d'entre eux des programmes, études et travaux, à des niveaux différents selon les objectifs visés.

Les trois départements qui composent le territoire de l'EPAGE, Essonne, Seine-et-Marne et Val-de-Marne, bien que n'étant pas membres du syndicat sont néanmoins associés à la gestion des milieux aquatiques à travers leur participation à la CLE et donc aux travaux du SAGE. Chaque département est représenté par un délégué ou une déléguée.

Le SyAGE est un partenaire du département du Val-de-Marne en se souvenant que l'Yerres ne traverse pas le département qui n'est concerné que par quelques kilomètres du Réveillon, dernier affluent de l'Yerres avant la confluence avec la Seine. C'est davantage avec les départements de Seine-et-Marne et d'Essonne que s'exercent les partenariats. Romain Colas constate qu' « *Il y a surtout des financements qui viennent des conseils départementaux. Cela dépend de leur politique de l'eau. C'est le cas de la Seine-et-Marne et de l'Essonne qui est acteur assez étroit sur le sujet, il y a l'État et le Fonds Barnier pour les PAPI et l'Agence de l'Eau pour la GeMA.* » Éric Chalaux complète : « *Ce sont des participations aux dépenses par projet, pas des financements fixes. En ce qui concerne les apports des départements, c'est 20% en ce qui concerne l'Essonne et la Seine-et-Marne. La principale différence entre la GeMA et la PI, c'est que l'agence de l'eau donne la grosse majorité en GeMA, et le département complète pour arriver à 80%. Cala fait que la part départementale n'est pas fixe.* » (Entretien le 28/02/2024)

Le travail d'articulation avec le département de Seine-et-Marne s'est fait dans le cadre des plans départementaux de l'eau successifs de Seine-et-Marne depuis 2006, essentiellement autour de la préservation de la ressource pour l'eau potable et la protection des Aires d'Alimentation de Captage (AAC). Avec le 4e plan pour la période 2025 – 2030, sont mis en avant des actions pour la réduction des inondations et du ruissellement, dont le PAPI de l'Yerres, la préservation des milieux aquatiques, avec des études pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, dont le Réveillon. On peut, ici, relever le rôle de Guy Geoffroy, qui parmi ses différentes fonctions est président de la CLE du SAGE de l'Yerres et président de l'Association des maires et des présidents d'intercommunalité de Seine-et-Marne (AMF 77).

Pour l'Essonne, outre le fait que le siège du syndicat soit situé à Montgeron, les relations entre le SyAGE et les collectivités de l'Essonne sont historiques. Depuis la création du SIARV en 1952 qui s'est réalisée avec 5 villes situées dans ce département, la cohérence entre les politiques du département et celles du SyAGE sont totalement complémentaires. Cela se retrouve du côté du conseil départemental de l'Essonne dans les objectifs de sa politique de l'eau, votés par l'Assemblée départementale le 3 avril 2023 (https://www.essonne.fr/cadre-de-vie-environnement/environnement/eau) et la volonté du conseil départemental « *d'accompagner le territoire vers plus de résilience face aux crues et ruissellements* » en accord avec ceux du PAPI complet du bassin versant de l'Yerres. « *Avec une démarche favorisant les mesures de prévention pour limiter les conséquences dommageables des crues, le PAPI complet est en adéquation avec les exigences de la politique essonnienne. »* (PAPI de l'Yerres, p.138/148, https://www.syage.org/wp-content/uploads/2024/08/papi-yerres.pdf)

La Métropole du Grand Paris (MGP) n'est pas membre direct du SyAGE. En revanche elle participe à certains programmes par l'intermédiaire des 8 communes situées sur son territoire[125] ainsi que deux EPT 11 et 12[126] et de ce fait, elle siège au comité syndical du SyAGE avec 8 élus et leurs suppléants. La MGP en tant que collectivité territoriale est l'autorité compétente en charge de la GeMAPI et elle a délégué une partie de cette compétence à l'EPAGE de l'Yerres pour les actions qui relèvent de son territoire.

[125] Mandres les Roses, Marolles en Brie, Périgny sur Yerres, Santeny, Valenton, Villecresnes, Villeneuve le Roi et Villeneuve St Georges.
[126] EPT 11 Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) et l'EPT T 12 Grand-Orly Seine Bièvre (GOSB).

Les relations entre la MGP et l'EPAGE de l'Yerres s'articulent dans trois domaines : la participation au comité syndical, la programmation stratégique des enjeux de la gestion des divers aspects de la politique de l'eau et la participation aux actions de terrain accompagnée des financements.

Nous pouvons noter que la MGP et l'EPAGE de l'Yerres travaillent dans une collaboration et une solidarité tant financières qu'opérationnelles réelles. C'est ainsi qu'en 2019, à Villeneuve-Saint-Georges, la MGP a co-financé, avec l'Agence de l'eau et le département du Val-de-Marne, les travaux de renaturation des bords de l'Yerres. Dans le domaine de la prévention des inondations, en 2024, ce sont des études pour la création d'une zone d'expansion des crues (ZEC) dans le bois de Rosay pour prévenir et réduire les risques d'inondation dans les communes de l'aval qui ont été en partie financées, à hauteur de 50% par la MGP.

Le conseil régional d'Île-de-France est également partenaire de l'EPAGE bien qu'il ait fait le choix de ne pas prendre en charge la politique de l'eau dans ses différents aspects. La relation avec l'EPAGE de l'Yerres est basée sur le principe où la Région joue le rôle de coordination stratégique tandis que le SyAGE assure la partie opérationnelle.

Ainsi le SyAGE, acteur de la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité et de la Trame Verte et Bleue, coordonne et anime depuis 2024 la révision du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) pour le bassin versant de l'Yerres. Celle-ci est réalisée par le bureau d'études BIOTOPE et cofinancée par le SyAGE et la Région Ile-de-France pour la partie diagnostic écologique.

Pour conclure sur nos propres enseignements tirés de cette étude de cas, observons d'abord que l'expression d'une solidarité est avant tout intercommunale. Même si la CLE fait participer d'autres acteurs, elle reste une participation d'acteurs institutionnels, (élus, services de l'État et des collectivités, chambres d'agriculture).

Les différentes réformes intercommunales depuis 2010 n'ont pas bouleversé un fonctionnement collectif déjà solide, les nouvelles intercommunalités à fiscalité propre gardant une compétence eau potable, que le syndicat n'avait jamais assumée, ni chercher à assumer.

La solidarité n'est pas la conséquence de ces différentes transformations. Le principe et sa mise en œuvre existaient au démarrage du syndicat, avec un désir de solidarité. On peut émettre l'hypothèse que, compte tenu de la période de constitution du syndicat, avec la reconstruction nationale - sept ans après la fin de la guerre, la solidarité pouvait faire partie du moteur politique qui animait les élus de l'époque (comme nous l'avons vu avec le FNDAE).

La solidarité est à mettre en lien avec le travail de quelques élus, au cœur des institutions et au-delà des outils, avec une capacité à la maintenir entre les élus des collectivités et au sein de l'équipe syndicale porteuse des projets. Elle a évolué au fur et à mesure de la transformation du syndicat, tout en progressant, avec le développement de la solidarité rural-urbain, et la recherche récente d'une plus grande participation des habitants.

3.2 La Bassée -Voulzie : la place de la solidarité dans une gestion intégrée de l'amont à l'aval de la Seine, rurale et urbaine

À la différence des deux autres cas étudiés, la solidarité est inscrite depuis le démarrage de la CLE du SAGE Bassée-Voulzie, à sa création en 2016, comme l'une de ses trois thématiques principales de travail : « Aménagement du territoire et solidarités » avec « Quantité et qualité de la ressource en eau » et « Gestion des milieux et protection des inondations ».

Dans les documents de travail existants (le projet de SAGE est en 2025 dans sa phase de concertation publique), la solidarité est associée par les membres de la CLE au constat d'un fonctionnement de la plaine alluviale de la Bassée comme un « territoire servant », au bénéfice des territoires à l'aval, principalement ceux de la région parisienne. Le diagnostic du SAGE indique que « *Le territoire du SAGE est le siège d'usages et de projets d'aménagement d'intérêt régional (eau potable, inondation, navigation). Perception par les acteurs locaux d'être un territoire "servant".* » (SAGE, 2022, p. 98)

Cette rhétorique d'une Bassée « territoire servant » pour des « territoires servis » de l'aval est récurrente dans les discours des acteurs locaux, principalement de certains élus, pour dénoncer d'une part l'appropriation des ressources locales (l'eau de la Voulzie pour l'alimentation des Parisiens, les carrières pour l'urbanisation, dont celle de la métropole parisienne), d'autre part l'imposition d'équipements au bénéfice des territoires aval gérés par des acteurs extérieurs au territoire (EPTB Seine-Grands Lacs avec les réservoirs pour réguler le débit de la Seine, étiage et inondation, EDF pour la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine, VNF pour les écluses sur la Seine). Dans le diagnostic de 2025, la demande « *d'une plus forte solidarité de bassin envers la Bassée* » porte sur deux points précis : la « représentation politique », et la « solidarité financière » (page 98). Cependant jusqu'à présent, aucun travail précis n'a été engagé par le GT de la CLE sur ces points.

Dans un premier temps, nous allons donc tenter d'appréhender ce que la CLE du SAGE Bassée-Voulzie met dans son énonciation de la solidarité, et son positionnement de territoire servant au sein des territoires du bassin amont de la Seine. Pour ensuite essayer de comprendre les raisons du peu d'actions engagées jusqu'à présent par son groupe de travail.

De leur côté, certains grands acteurs régionaux, comme Eau de Paris et l'EPTB Seine-Grands Lacs, mettent la solidarité en avant dans leurs projets et leurs relations avec les acteurs locaux. On peut cependant se demander si la vision de la solidarité portée par ces grands acteurs correspond à celle qu'en ont les membres de la CLE, et leurs positionnements respectifs.

Si les grands projets ont été souvent imposés aux territoires, ces projets ont bien donné lieu à des compensations. Dans la dernière partie, en reprenant les articles scientifiques qui analysent les façons dont les grands projets ont été mis en place depuis la seconde moitié du XIXe siècle et les négociations entre les porteurs de projets et les acteurs locaux (Resch et al., 2020 ; Gobert & Deroubaix 2022, 2025), nous examinerons les compensations accordées aux acteurs locaux. Cependant, les arrangements tels qu'ils ont été conduits ne satisfont pas les membres du GT de la CLE, précisément au nom de la solidarité et de l'aménagement du territoire.

3.2.1. La solidarité voulue au centre des travaux de la CLE Bassée Voulzie

Alors que la gouvernance des acteurs et la solidarité amont-aval ne sont pas indiquées comme enjeux dans le document de l'AESN préliminaire au SAGE, si ce n'est à travers les conflits d'usages (AESN, 2015), cette question est aujourd'hui posée comme centrale par les membres de la CLE, qui en ont fait leur troisième groupe de travail.

Une solidarité évoquée systématiquement dans tous les documents de la CLE

Une carte de synthèse (voir la figure 31) est fournie dans le document diagnostic du SAGE avec le commentaire suivant : « *On notera également que le sujet des solidarités territoires, en particulier dans une logique de solidarité amont-aval est un sujet central sur le territoire : le bassin est perçu comme étant un territoire « servant » du bassin de la Seine par les acteurs locaux (prévention des inondations, prélèvements en eau, gestion des débits de la Seine, ...)*." (SAGE, 2022, p. 114)

L'examen de la carte et de sa légende fait ressortir des interactions entre l'amont de la Bassée et son aval, les territoires de la plaine alluviale bénéficiant d'un soutien d'étiage des grands lacs réservoirs amont et des financements de la région parisienne à l'aval, les territoires de la Bassée fournissant eux à l'aval une alimentation en eau potable, une protection face aux inondations, et des services écosystémiques.

Cependant, cette situation de la plaine alluviale, comme aval des grands barrages et amont de l'agglomération parisienne n'est pas évidente. Interrogé sur les engagements mutuels entre l'amont et l'aval, l'animateur du SAGE constate que les engagements existent bien, « *mais c'est*

de notre amont (les grands lacs) vers nous, l'aval, c'est-à-dire La Bassée, et un peu moins comme l'amont de l'aval parisien, bien que la notion ancienne de territoire servant et territoire servi persiste." (entretien 2025)

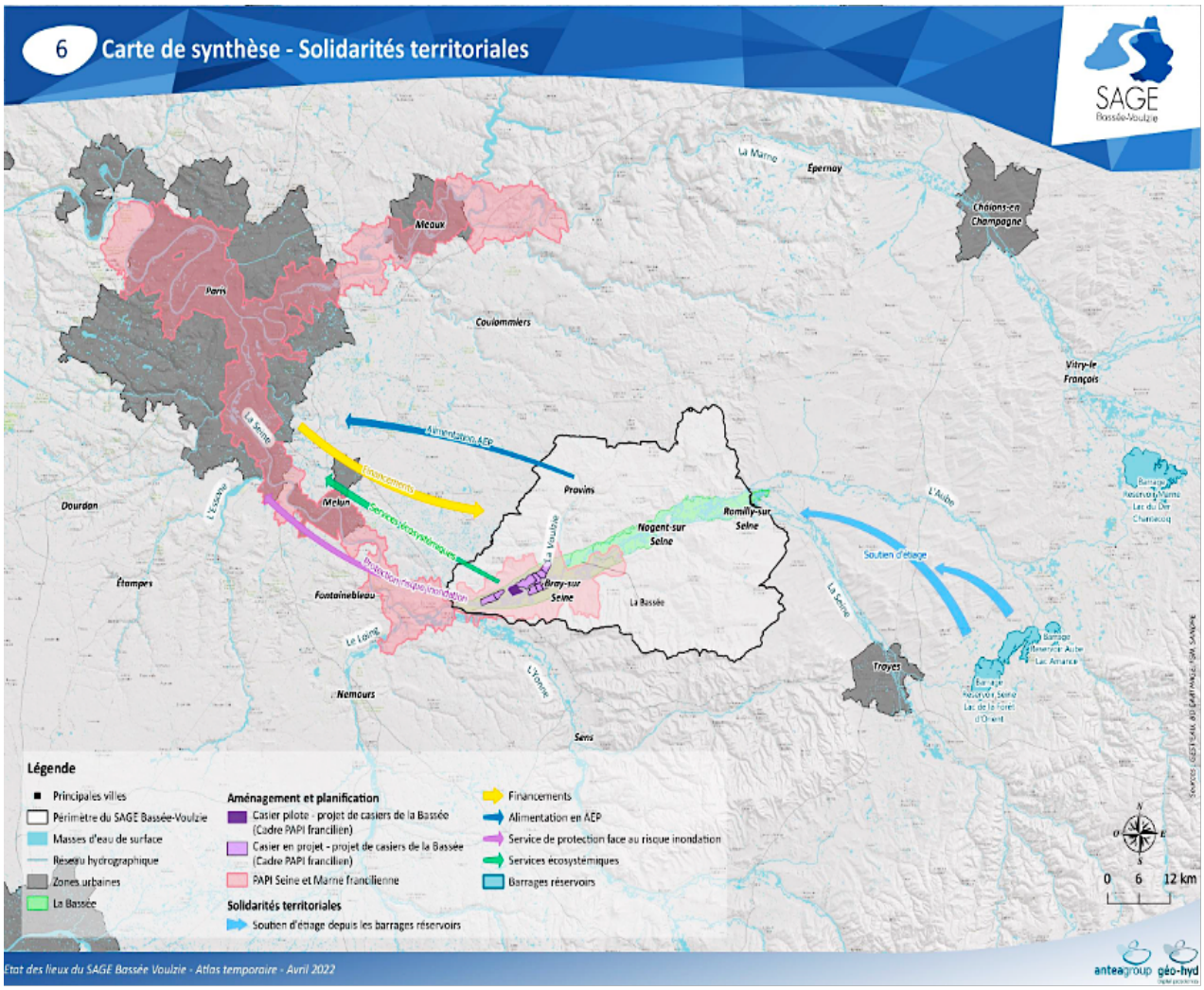


Figure 31. Carte de synthèse des solidarités territoriales dans le cadre du SAGE Bassée Voulzie (Diagnostic 2022, p. 101).

Parmi les objectifs fixés au SAGE en termes de solidarité et de gouvernance, l'objectif 20 indique de « *Faire reconnaître le territoire servant du SAGE Bassée Voulzie et s'assurer de la prise en compte des intérêts du bassin* » et l'objectif 25 de « *Limiter et compenser les impacts des grands projets d'aménagement sur le territoire* » (SAGE, 2022, p. 115). La rhétorique du « territoire servant » est récurrente en Bassée (Master Bioterre, 2020). Selon Julie Gobert, « *Comme l'illustrent les débats au sein de la CLE du SAGE Bassée-Voulzie, nombre d'acteurs locaux (et notamment les élus représentant les collectivités et leurs*

groupements) considèrent que leur territoire est un « territoire servant » dont les ressources sont utilisées par des acteurs exogènes (ville de Paris et ses habitants, les carriers…) sans qu'ils en perçoivent une juste rétribution et tout en en subissant les impacts (pollutions, dégradation des paysages et des écosystèmes, limitation du potentiel agricole, notamment pour préserver les captages…). Ils s'identifient ainsi comme un territoire « victime » d'inégalités territoriales et environnementales. L'effort environnemental leur semble reposer d'abord sur leurs territoires et les populations qui y vivent, pour l'intérêt d'autres territoires et d'autres populations éloignées. » (Gobert, 2022, p. 6)

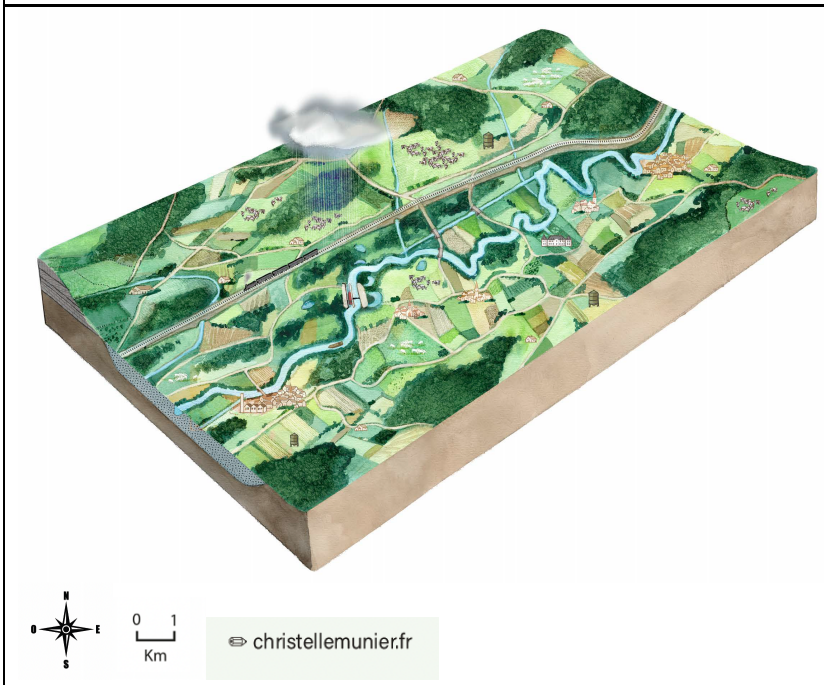
Cette affirmation d'une Bassée « territoire servant » s'appuie sur un aménagement de la plaine alluviale depuis la seconde moitié du XIX^{e} siècle par des acteurs extérieurs, les aménagements ayant complètement modifié son fonctionnement (voir l'encart 10). Ainsi que l'*État de lieux* du SAGE le précise, « *Suite aux aménagements historiques qui ont structurés le paysage de la vallée de Bassée, on peut aujourd'hui distinguer "la Bassée anthropisée" - en aval de Nogent-sur-Seine - qui a été fortement transformée au fil du temps par les aménagements du fleuve et les activités humaines, de la "Bassée naturelle" située en amont et qui a conservé ses caractéristiques d'origine.* » (Sage, 2020, p. 36)

Cela produit à l'aval de la plaine alluviale un paysage marqué par l'omniprésence de l'eau, mais dans une lecture complexe (voir la figure 32 et l'encart 10).

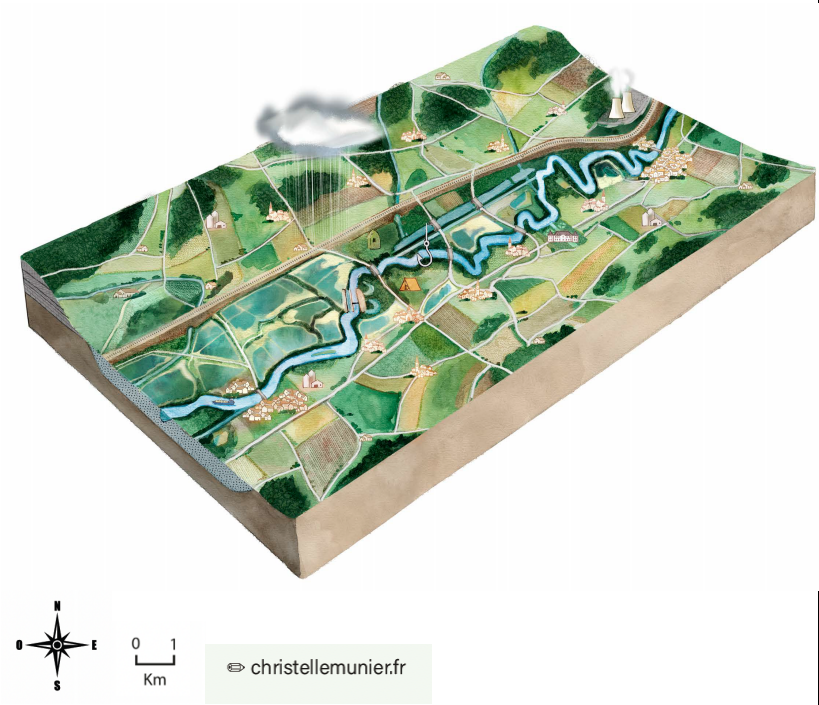


Figure 32. Le paysage actuel de la Bassée, à l'aval de Bray-sur-Seine, avec sur la photo de droite l'indication du canal de navigation à grand gabarit, les anciens méandres de la Seine déconnectés, les plans d'eau suite à la fin d'exploitation des carrières (Document PIREN-Seine, Laurence Lestel, image copyright Perousse, 2005).

Encart 10. Les transformations de la plaine alluviale de la Bassée depuis le XIXe siècle (informations fournies par le collectif PIREN-Seine Acteurs de la Bassée)



La transformation de l'organisation de la plaine s'opère lorsque le cours amont de la Seine est aménagé à l'initiative de l'État dès 1848, la figure ci-contre montrant le lit de la Seine approfondi en amont de Montereau, certains méandres supprimés, des barrages éclusés installés et des canaux de dérivation créés. Les eaux de la Voulzie sont captées pour alimenter les Parisiens. Le chemin de fer reliant Troyes à Montereau et Paris vient concurrencer la voie d'eau. Les moyens de transport renforcent les liens avec Paris et s'accompagnent d'une transformation des cultures et des paysages.
À la logique transversale d'occupation par les communautés villageoises, nord-ouest/sud-est, succède une organisation longitudinale le long du fleuve. L'entité plaine alluviale de la Bassée apparaît.



La figure ci-contre montre les gravières, se multipliant à la fin des années 1940 sur les zones asséchées, pour constituer jusqu'à 30% de l'aval de la plaine.
Le débit amont de la Seine est régulé avec la création de 4 grands lacs réservoirs, dont un sur la Seine en 1966 et un sur l'Aube en 1990, pour soutenir la navigation, le débit d'étiage l'été et limiter les inondations à l'aval.
Les digues et le canal à grand gabarit réduisent les crues d'hiver.
Cette régulation permet l'installation d'une centrale nucléaire à Nogent en 1987, une partie des matériaux de construction étant fournie localement (casiers SEDA). Les travaux d'amélioration de la navigation continuent avec la mise à grand gabarit de la Seine, de Montereau-Fault-Yonne à Bazoches-les-Bray. Le lit est surcreusé, des méandres supprimés pour obtenir un chenal rectiligne, les barrages VNF sont modernisés, et le canal de dérivation de Bray-sur-Seine à la Tombe abandonné.

La poursuite des grands travaux, contexte de la mise en place du SAGE Bassée-Voulzie

La plaine alluviale de la Bassée continue d'être le lieu de grands travaux d'aménagements, avec en janvier 2025 la mise en eau d'un casier hydraulique par l'EPTB Seine-Grands Lacs dans la Bassée-Montois, le 22 juillet 2025 le décret de création de la réserve naturelle nationale de la Seine champenoise, entre Nogent-sur-Seine et Romilly-sur-Seine, et de projets de grands travaux (la mise en grand gabarit de la Seine de l'amont de Bray-sur-Seine jusqu'à Nogent-sur-Seine, portée par VNF, et une deuxième tranche de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine par EDF).

Julie Gobert et José-Frédéric Deroubaix nous expliquent que « *Depuis le débat public conjoint des deux projets d'envergure (casiers pilote et mise en grand gabarit), à l'exception des associations de protection de la nature et de l'environnement, les acteurs locaux ou impliqués dans les territoires (collectivités, agriculteurs, carriers…) contestent peu les infrastructures à venir, mais souhaiteraient pouvoir bénéficier de retombées positives, voire d'obtenir des « compensations » (plus ou moins directement liées à l'objet des grands aménagements).*» (Gobert & Deroubaix, 2025)

C'est ce qui fonde la réflexion au sein du groupe de travail « Aménagement du territoire et solidarités ». Le document de stratégie collective du SAGE Bassée-Voulzie, après avoir rappelé l'objectif de « *développement des solidarités territoriales* », fait de ces grands travaux un des enjeux du SAGE : « *L'organisation de la venue des grands projets sur le territoire avec notamment la question des compensations* » (SAGE Bassée-Voulzie, 2025, p. 19). Dans les projets voulus par la CLE, celle-ci indique dans le même document que « *le territoire Bassée Voulzie est un territoire « utile » pour de grands acteurs. La CLE et le territoire souhaitent se prendre en main et devenir l'instance de dialogue entre leur bassin et les acteurs extérieurs.* » (SAGE Bassée-Voulzie, 2025, p. 73).

Sans minimiser les objectifs locaux fixés au SAGE par les membres de la CLE[127], l'objectif d'instaurer un collectif d'acteurs locaux face aux grands projets d'aménagement paraît central. José-Frédéric Deroubaix et Julie Gobert indiquent même que « *La constitution d'une Commission Locale de l'Eau (CLE) et d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), résultant du processus de débat public sur le projet de mise à grand gabarit d'un tronçon de la Seine et d'un casier expérimental de stockage de la crue de Seine, participait de*

[127] Comme la protection de la ressource en eau, la lutte contre les pollutions, la valorisation du patrimoine aquatique et le bon état écologique de la Seine et des masses d'eau.

la volonté des acteurs de poser les questions de la captation et de la redistribution des ressources et du ré-équilibrage des relations amont / aval. » (Gobert & Deroubaix, 2022, p. 3) Cela se lit en filigrane sur le site du SDDEA, syndicat de l'Aube porteur du SAGE[128]. « *La Bassée est la plus grande plaine inondable et zone humide du bassin de la Seine en amont de Paris. Ce territoire, situé à la jonction des régions d'Ile de France et Grand-Est, regroupe de multiples intérêts, tant locaux que nationaux : zone d'expansion des crues, réserve pour l'alimentation en eau potable future, présence de nombreuses zones naturelles d'intérêt écologique national, gisements de matériaux alluvionnaires, présence d'une voie navigable, … Il est donc indispensable de mener une concertation avec l'ensemble des acteurs pour définir les futures politiques sur la ressource en eau à mener*. »

Le Syndicat Départemental des Distributions d'Eau de l'Aube est un syndicat mixte, créé en 1943 pour la distribution d'eau potable, et qui regroupe aujourd'hui 501 communes du département, autour de cinq compétences[129] qu'il assure en régie.

Pour Éric Bonnot, l'animateur actuel du SAGE, « *À l'époque il y avait eu un débat car cela aurait dû être l'EPTB Seine-Grands Lacs qui porte le SAGE, mais il y a eu deux raisons qui l'en ont empêché. Premièrement l'EPTB ne porte aucun SAGE et n'avait pas de raison de changer son mode de fonctionnement mais surtout, et c'est le plus important, les élus locaux, municipaux et des EPCI ont le sentiment d'être un territoire servant et donc ils ne voulaient pas à nouveau être "sous la coupe des Parisiens". À l'époque, le choix s'est tourné vers le SDDEA qui, au-delà de la compétence eau potable et assainissement, a en plus la compétence GeMAPI. Cela n'est pas sans poser de problème au niveau du passage à l'acte car le SDDEA n'est pas compétent sur la totalité du territoire du SAGE. (…) Au départ le SAGE ne devait porter que sur la Bassée et l'on a rajouté la Voulzie pour montrer qu'on n'oubliait pas les affluents.* » (entretien 2023).

Finalement, le périmètre de la CLE Bassée-Voulzie en 2016 regroupe 144 communes, sur un périmètre de 1 701 Km2 (voir la figure 33). Ces communes sont essentiellement rurales, avec 75% de la surface occupée par l'agriculture et une densité de 70 hab/km^2 pour une population totale de 120 000 habitants.

[128]https://www.sddea.fr/sage/ consulté le 20 novembre 2025

[129] Eau potable, assainissement collectif, assainissement non collectif, GeMAPI et démoustication.

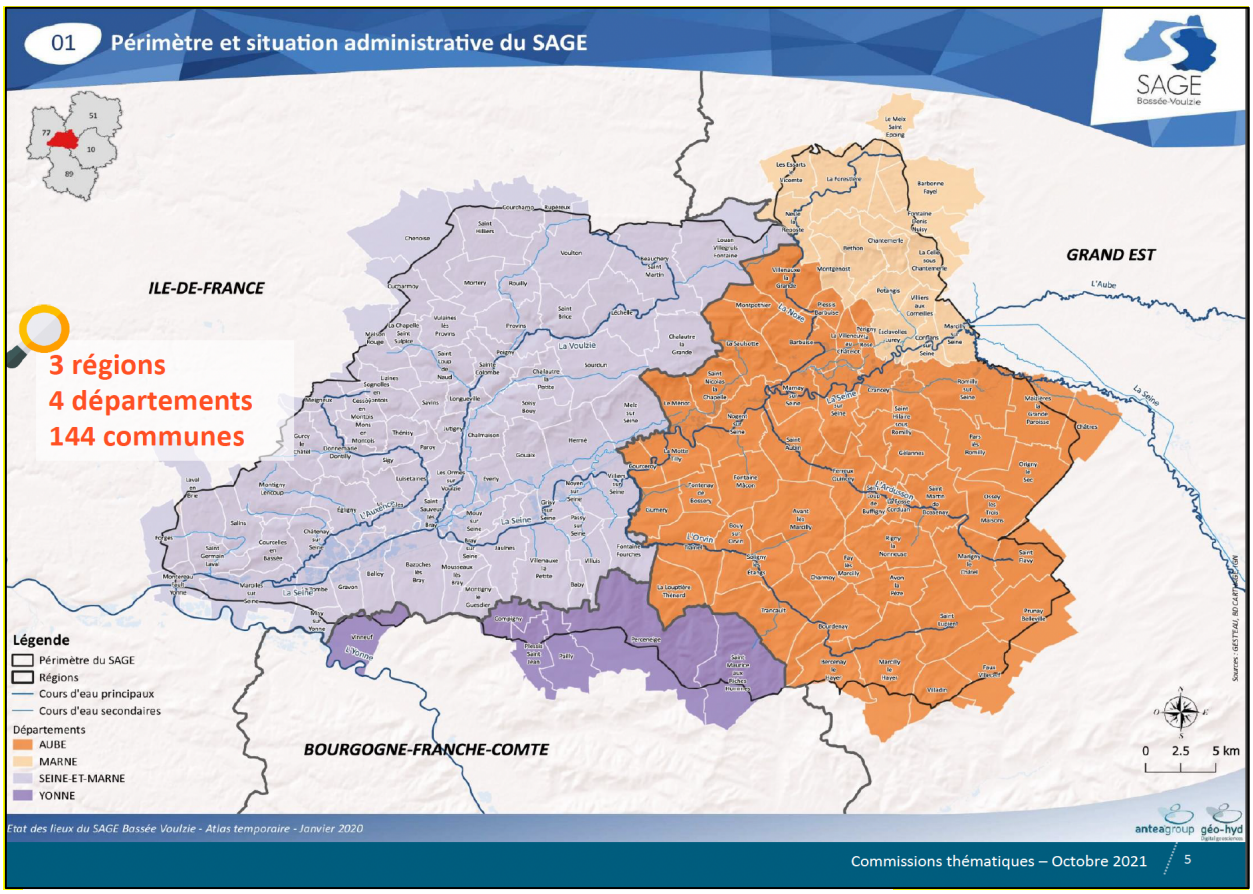


Figure 33. Le périmètre du SAGE Bassée-Voulzie (SAGE, 2021).

L'absence actuelle d'avancée des travaux du groupe de travail « Aménagement du territoire et solidarités »

Le groupe de travail (GT) à sa création réunit l'ensemble des acteurs concernés par les grands travaux. Éric Bonnot nous indique en entretien qu'« *Au début, c'était une CLE en version réduite. Il y avait des élus, Monsieur Denormandie et Madame Lanthiez qui la président, EDF, VNF* », Roger Denormandie, vice-président de la CLE et président du GT, président de la communauté de communes de Bassée-Montois, complétant : « *Il y avait aussi les représentants des territoires et les associations*. »

Cependant, le groupe s'est peu réuni, et ne fonctionne plus pour l'instant. Monsieur Denormandie fait état de trois réunions en tout, la première pour constituer le groupe, une deuxième pour en fixer les objectifs et la dernière pour fixer les résultats attendus. Éric Bonnot nous précise que le GT ne s'est pas réuni depuis quelque temps, soulignant que cela peut être dû à la charge de travail que présente les deux autres groupes de travail, avec les études sur les zones humides et le volet quantitatif. Il y voit aussi le fait que le volet solidarité n'est pas vraiment « mature » dans la tête des acteurs, et qu'il est donc difficile de faire émerger quelque

chose pour le moment et nous préciser que les travaux du groupe reprendront dès que le projet de SAGE aura été adopté, avec la nouvelle CLE, suite aux prochaines élections.

Tout en prenant bien en considération ces analyses, d'autres éclairages peuvent être apportés pour comprendre les difficultés de fonctionnement de ce groupe de travail. Le nom du groupe de travail associe les solidarités à l'aménagement du territoire de la Bassée-Voulzie. Or, ce projet peut s'avérer très ambitieux, d'abord parce que la Bassée-Voulzie ne fait pas territoire, et ensuite parce que les territoires sont déjà très organisés en ce qui concerne la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

La plaine alluviale de la Bassée, qui donne pour partie son nom au SAGE, est une entité relativement récente et qui ne constitue pas un ensemble homogène d'un point de vue géomorphologique (voir la figure 34). Comme l'explique Patrick Gouge, conservateur en chef territorial du patrimoine, chef du service départemental d'archéologie de Seine-et-Marne. « *D'un point de vue géomorphologique, la plaine alluviale de la Seine depuis Marcilly-sur-Seine, qui plus est depuis Méry-sur-Seine, jusqu'à Montereau, ne constitue pas un ensemble homogène. C'est par commodité qu'on a confondu le terme Bassée avec la plaine alluviale de la Petite-Seine*[130]*, en oubliant par ailleurs que la Petite-Seine, c'est seulement le cours navigable de la Haute-Seine entre Montereau et Nogent-sur-Seine.*» (Gouge, 2009).

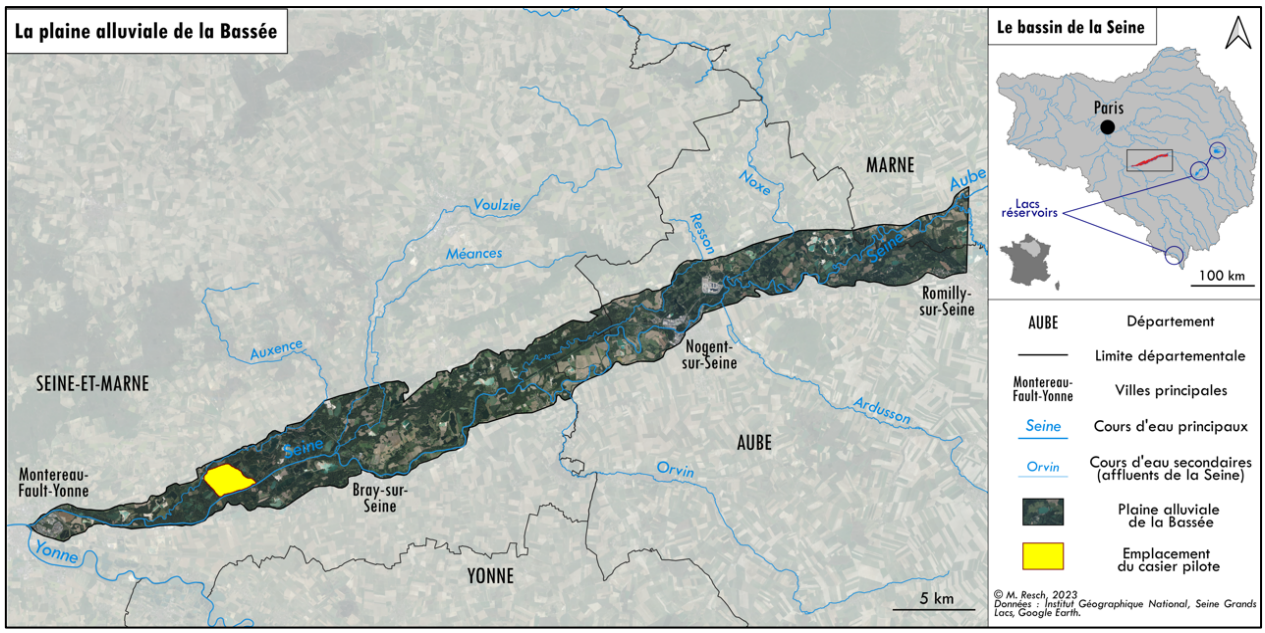


Figure 34. La plaine alluviale de la Bassée (source Mathilde Resch, 2023).

[130] Le terme de Petite Seine désigne au XIXe siècle uniquement la Seine naviguée dans cette partie de son cours.

Ensuite, historiquement, la Bassée n'a pas de fondement politique, comme l'indique Patrick Gouge. « *C'est avant tout une perception locale pour désigner un territoire alluvial dont les contours ne sauraient se confondre avec des limites administratives. Pourtant, les limites de la Bassée ont été fixées par l'INSEE en 1946, en tant que petite région agricole. Vers l'amont notamment, elles correspondent aux limites administratives interdépartementales entre l'Aube et la Seine-et-Marne.* »

Le territoire du SAGE s'inscrit dans des territoires déjà très organisés pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le diagnostic de 2022 (p. 93 et suivantes) fait mention de coopération ancienne dans le domaine de l'eau « *sur le territoire qui compte des collectivités disposant de nombreuses compétences, d'une forte expertise terrain et de moyens importants (SDDEA, S2E, ...)* », tout en soulignant que « *ces coopérations restent ancrées dans les limites administratives du bassin.* » La carte de la figure 35 présente ces coopérations anciennes dans les limites départementales pour la production d'eau alimentaire et la GeMAPI, les compétences pour l'assainissement étant plus morcelées (communes, syndicats ou EPCI).

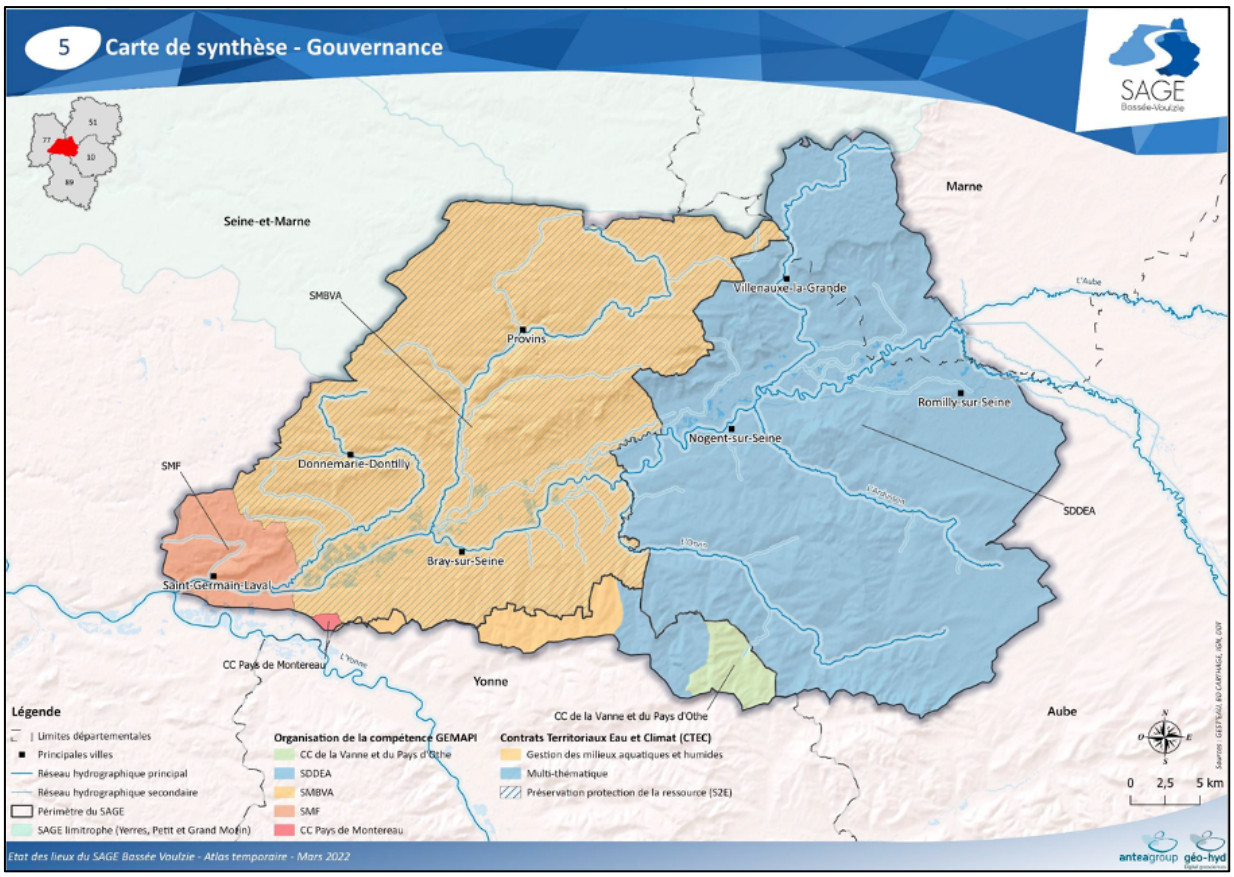


Figure 35. La gestion de l'eau et des milieux en Bassée-Voulzie marquée par les découpages politico-administratifs (Diagnostic 2022, p. 100).

La production et la distribution d'eau alimentaire sont assurées, dans le département de Seine-et-Marne par le Syndicat de l'eau de l'est Seine-et-Marnais (S2e77) et dans le département de l'Aube avec le Syndicat Départemental Des Eaux de l'Aube (SDDEA). La compétence GeMAPI est exercée sur le territoire du SAGE par le SDDEA dans le département de l'Aube et par le Syndicat Mixte d'Aménagement des Bassins Versants Bassée Voulzie Auxence (SMBVA) dans le département de Seine-et-Marne.
La carte fait aussi apparaître que le périmètre du SAGE est caractérisé par une multitude de plans et programmes, mais les différentes politiques se matérialisent dans les limites administratives, comme les CTEC signés avec l'AESN (CTEC multithématique avec le SDDEA, CTEC gestion des milieux aquatiques et humides avec le SMBVA, CTEC de l'est Seine-et-Marnais avec le S2E), ce qui peut limiter la cohérence des interventions à l'échelle du périmètre,

En reprenant l'analyse faite par les chercheurs du PIREN-Seine, on retrouve une plaine qui *« ne fait pas territoire. La gestion de la plaine est partagée entre trois régions, Grand Est, Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, et quatre départements (Aube, Marne, Yonne et Seine-et-Marne). Même si son périmètre est couvert par un SAGE Bassée-Voulzie avec une CLE réunissant des usagers de l'ensemble de la plaine et lui donnant ainsi une identité et une voix, découpages administratifs, structures de gestion, services publics et privés morcellent la plaine alluviale. La Seine ne fait pas projet de territoire non plus : l'axe Seine n'est pas formalisé comme tel dans le SAGE (si ce n'est à propos des inondations et leur gestion, des prélèvements et des rejets notamment industriels et de la navigation mais uniquement pour les pressions apportées par les aménagements) ; et l'amont de la Seine n'est pas vraiment pris en compte par l'institution de l'axe Seine : la réflexion part de l'estuaire et des équipements portuaires d'HAROPA pour s'arrêter à l'agglomération parisienne et l'Île-de-France). »* (Grimaud et al., 2024, p.3)

Le poids des segmentations administratives en intercommunalités sur quatre départements et trois régions, se retrouve dans la capacité ou non de proposer des projets, des aménagements propres au territoire et ayant des conséquences positives.
Il se lit dans les interrogations de la CLE qui cherche sa plus-value pour des territoires où la gestion de l'eau est déjà très organisée, sur des logiques politico-administratives, et un rôle qui « *pourrait se trouver dans la recherche d'une cohérence des interventions et programmes à l'échelle du périmètre, sur la définition de priorités d'actions (financement) ou de contenu*

minimum des programmes et sur la portée règlementaire de l'outil. » (SAGE Bassée Voulzie, 2022, page 95)

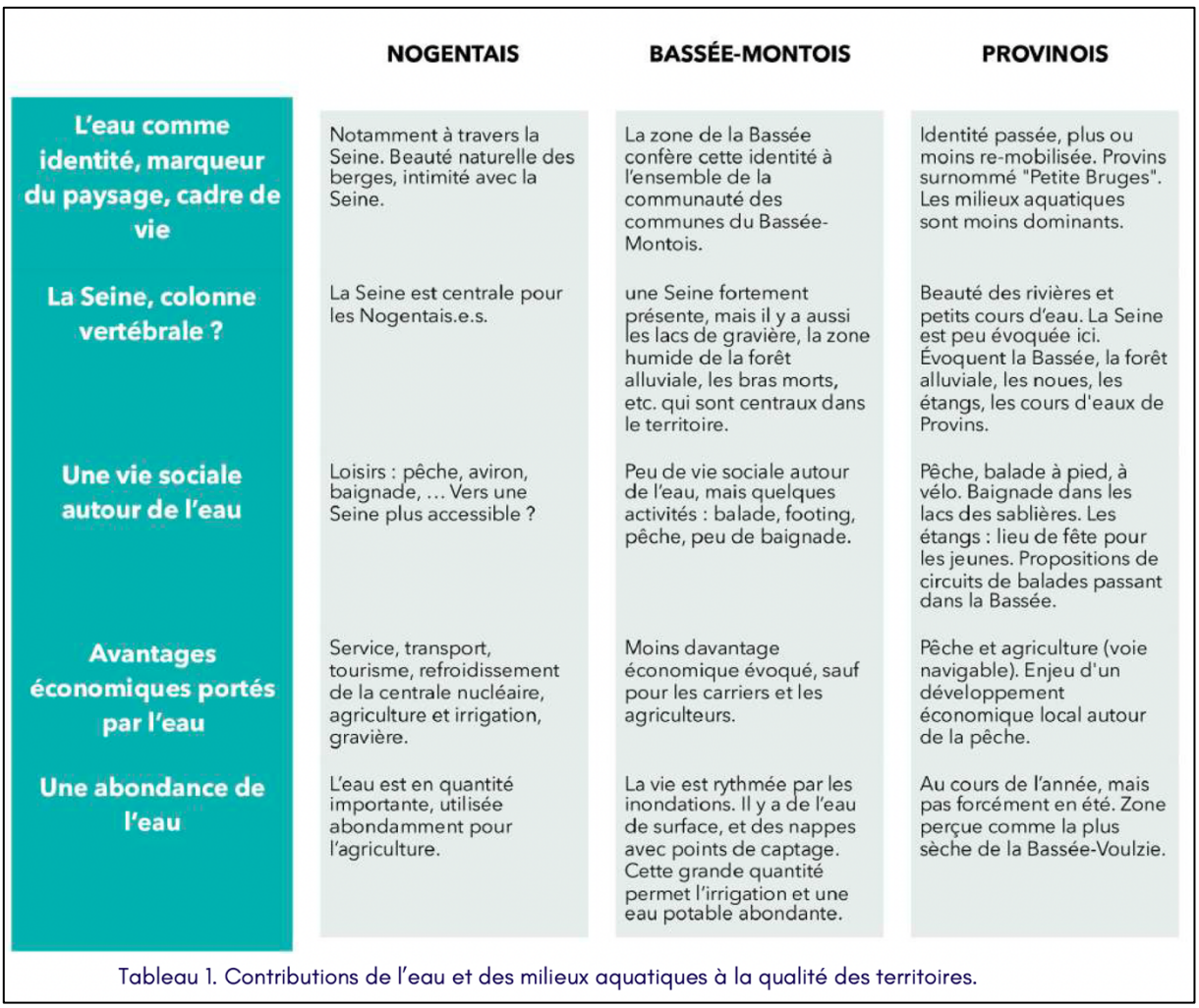
C'est précisément l'objectif du GT « Aménagement du territoire et solidarités » de réunir les différents acteurs autour d'un projet global d'aménagement, mais les projets d'actions se heurtent aux nombreux projets déjà en place, sur des concernements pour l'eau et les milieux aquatiques différents selon les acteurs régionaux et locaux.

3.2.2. Des interprétations et des applications différentes de la solidarité selon les acteurs

Tous les acteurs de la Bassée, régionaux et locaux, publics et privés, dont les habitants, expriment un attachement à l'eau, comme ressource et comme milieux.

Un travail d'enquête a été effectué en novembre 2019 par des étudiants de master auprès d'habitants, d'acteurs économiques et associatifs, et de collectivités de la Bassée-Voulzie pour recueillir leur vision de l'eau et des milieux aquatiques et leurs attentes (Master Bioterre, 2020). Les 90 entretiens réalisés font ressortir une contribution importante de l'eau aux qualités du territoire, synthétisée dans le tableau de la figure 36. « *Toutes les personnes rencontrées ont donné à l'eau et aux milieux aquatiques une place centrale dans leur appréciation de leur territoire, la seule différence tenant à la place plus ou moins importante faite à la Seine, ou aux autres milieux aquatiques (comme les étangs). L'eau et les milieux aquatiques sont appréciés à travers leurs dimensions esthétiques, les ambiances procurées mais aussi la saisonnalité hydrique et la flore et la faune présentes. Elles ont aussi rappelé le rôle social des espaces d'eau et leur attachement aux activités "sur" et "autour" de l'eau. Cette omniprésence de l'eau conduit à la considérer comme abondante. À l'inverse, le rôle de l'eau comme facteur économique est différemment perçu, plus industriel dans le Nogentais, plus agricole et touristique en Bassée-Montois et Provinois.* » (Master Bioterre, 2020, p. 24) Toutefois cette enquête montre aussi des personnes rencontrées, préoccupées par la dégradation de la qualité de l'eau et des milieux, associée à des pressions précises dont agricoles, et leurs inquiétudes quant aux effets possibles des grands projets (casier, mise à grand gabarit) sur la qualité des milieux aquatiques et l'artificialisation d'une Seine nogentaise vue comme encore sauvage (Master Bioterre, 2020, p. 30).

Cependant la solidarité ne s'exprime pas et ne se traduit pas de la même façon selon les acteurs et les territoires.



	NOGENTAIS	BASSÉE-MONTOIS	PROVINOIS
L'eau comme identité, marqueur du paysage, cadre de vie	Notamment à travers la Seine. Beauté naturelle des berges, intimité avec la Seine.	La zone de la Bassée confère cette identité à l'ensemble de la communauté des communes du Bassée-Montois.	Identité passée, plus ou moins re-mobilisée. Provins surnommé "Petite Bruges". Les milieux aquatiques sont moins dominants.
La Seine, colonne vertébrale ?	La Seine est centrale pour les Nogentais.e.s.	une Seine fortement présente, mais il y a aussi les lacs de gravière, la zone humide de la forêt alluviale, les bras morts, etc. qui sont centraux dans le territoire.	Beauté des rivières et petits cours d'eau. La Seine est peu évoquée ici. Évoquent la Bassée, la forêt alluviale, les noues, les étangs, les cours d'eaux de Provins.
Une vie sociale autour de l'eau	Loisirs : pêche, aviron, baignade, … Vers une Seine plus accessible ?	Peu de vie sociale autour de l'eau, mais quelques activités : balade, footing, pêche, peu de baignade.	Pêche, balade à pied, à vélo. Baignade dans les lacs des sablières. Les étangs : lieu de fête pour les jeunes. Propositions de circuits de balades passant dans la Bassée.
Avantages économiques portés par l'eau	Service, transport, tourisme, refroidissement de la centrale nucléaire, agriculture et irrigation, gravière.	Moins davantage économique évoqué, sauf pour les carriers et les agriculteurs.	Pêche et agriculture (voie navigable). Enjeu d'un développement économique local autour de la pêche.
Une abondance de l'eau	L'eau est en quantité importante, utilisée abondamment pour l'agriculture.	La vie est rythmée par les inondations. Il y a de l'eau de surface, et des nappes avec points de captage. Cette grande quantité permet l'irrigation et une eau potable abondante.	Au cours de l'année, mais pas forcément en été. Zone perçue comme la plus sèche de la Bassée-Voulzie.

Tableau 1. Contributions de l'eau et des milieux aquatiques à la qualité des territoires.

Figure 36. L'attachement à l'eau et aux milieux aquatiques des habitants et acteurs de la Bassée Voulzie, à travers 90 entretiens effectués par les étudiants du master Bioterre en novembre 2019 (Master Bioterre, 2020, p. 24).

Une solidarité mobilisée par certains des acteurs porteurs des aménagements régionaux

En ce qui concerne Eau de Paris et les prélèvements des eaux de source de la Voulzie, les travaux de Mathilde Resch et ses collègues concluent, de leur étude de la communication écrite et orale d'Eau de Paris, à « *un discours fondé sur l'idée de solidarité territoriale autour d'une ressource en eau partagée* », cette solidarité s'incarnant dans différentes mesures auprès des agriculteurs des AAC et des collectivités des périmètres de captages (Rech et al., 2022, pp. 53 et 54).

Comme l'indique Eau de Paris sur son site Internet[131], « *Eau de Paris prélève des eaux d'émergences naturelles, sans pompage, et n'influence ainsi pas le niveau des nappes. (...) L'aire d'alimentation de l'aqueduc de la Voulzie s'étend sur près de 20 000 hectares, dont 400 hectares de périmètre sourcier et d'emprise de l'aqueduc. Elle comprend 27 captages, dont 8 sont classés comme captages prioritaires au titre du Grenelle de l'environnement, soulignant leur importance stratégique pour la qualité et la sécurité de l'approvisionnement en eau potable.* » Pour les relations avec les territoires sur lesquels se situent les sources, le site rappelle les partenariats avec le monde agricole depuis les années 1990 pour réduire les pollutions diffuses sur ses AAC (Eau de Paris, 2017). Le site précise alors que « *La protection des captages d'Eau de Paris contribue à celle des captages d'eau communaux qui exploitent les mêmes ressources. Ces périmètres sourciers et les aqueducs, gérés de manière écologique, permettent de maintenir localement des espèces de faune et de flore rares et menacées.* »

Mathilde Resch et ses collègues présentent à ce sujet un partage de l'eau entre Paris et les collectivités locales. « *Sur le plan quantitatif, un système complexe de transferts d'eau brute matérialise le partage de l'eau entre Paris et les collectivités locales. Plusieurs communes (aujourd'hui membres de la CLE Bassée Voulzie) sur lesquelles sont implantés les captages parisiens ont bénéficié de droits d'eau historiques : Léchelle, Mortery, Saint-Loup-de-Naud et Villemer. Négociés à la fin du XIXe ou au début du XX^{e} siècle, ces droits compensent les acquisitions de sources et de terrains par la capitale. Certaines communes continuent d'en bénéficier comme celle de Villemer.* » Interrogés par les auteurs, un conseiller municipal de Villemer explique qu'« *en vertu d'une convention signée en 1898, [la Ville de Paris] exploite notre source en échange de quoi elle doit fournir chaque jour à la commune l'eau brute nécessaire à sa consommation annuelle.* »

Complétant les droits d'eau des collectivités, dans le Provinois, le partage de l'eau passe aussi par le soutien du débit des sources dérivées. Mathilde Resch et ses collègues rappellent que " e*n 1917, la loi déclarant d'utilité publique les travaux pour le captage et la dérivation des sources établissait l'obligation de restituer les volumes prélevés en eau de Seine (Eau de Paris, 2014). Aujourd'hui encore, une conduite dérive les eaux des sources vers Paris tandis qu'une autre redistribue, en aval des points de captage, de l'eau de Seine prise au sud de Provins. Les eaux prélevées par Eau de Paris sur la Voulzie sont aujourd'hui polluées, comme l'ensemble*

[131] https://www.eaudeparis.fr/actualités/laqueduc-de-la-voulzie-un-centenaire-discret-mais-essentiel

des eaux de surface et de nappes du périmètre du SAGE (et plus largement de l'ensemble de la Seine-et-Marne), sujet central des attentions de la CLE. » (Resch et al., 2022)

Dans le cas des aménagements portés par l'EPTB Seine Grands Lacs, Frédéric Gache, directeur adjoint de l'appui aux territoires au sein de l'EPTB, considérant les quatre lacs réservoirs de l'EPTB et le projet de casiers hydrauliques, affirme que « *Le dispositif complet de la Bassée aval, situé aux portes de l'Île-de-France et de la zone fortement urbanisée, procède de la solidarité amont-rural et aval-urbain.* » (Brun & Gache, 2021, p. 5)
Inscrivant le projet de casiers comme la clôture « *d'une séquence d'aménagement décidée il y a presque un siècle* », Frédéric Gache évoque le « *dialogue étroit avec les agriculteurs*. » « *Dans cette perspective* », poursuit-il, *une convention a été signée en juin 2021 entre l'EPTB Seine Grands Lacs, les 5 syndicats mixtes test et les Chambres d'agriculture du bassin de la Seine, pour que l'ensemble des acteurs et notamment la profession agricole soient associés étroitement à la gestion des zones d'expansion des crues. La péréquation financière, entre les zones urbaines très exposées aux inondations et qui disposent d'un fort potentiel fiscal, et les zones rurales qui accueilleront les projets, sera le gage d'une réelle solidarité entre villes et campagnes.* » (Brun & Gache, 2021, p. 5)

La carte de synthèse des solidarités établie par la CLE (revenir ici à la figure 31) montre bien le rôle que jouent les barrages réservoirs dans le soutien d'étiage. Comme l'expliquent Mathilde Resch et Laurence Lestel, « *À titre d'exemple, lors de la sécheresse de l'été 2022, les réservoirs ont assuré 70 à 80 % des débits de la Seine et de l'Aube en amont de Montereau, selon l'EPTB Seine Grands Lacs, et son communiqué de presse du 31 août 2022* (2022, p. 5)
En revanche, rien n'est dit sur la carte du rôle de ces barrages dans la protection de la plaine alluviale contre les inondations. Pour Mathilde Resch et Laurence Lestel « *La mise à grand gabarit de la Seine a diminué la fréquence des crues en augmentant les vitesses d'écoulement (Fustec et al., 2001 ; Bouscasse et al., 2012). Dans ce secteur, les débordements n'interviennent plus que pour des débits supérieurs à 400 m3/s (contre 150 m3/s auparavant), ce qui se produit rarement du fait de l'action des barrages-réservoirs (Brun et Gache, 2021). Les inondations proviennent essentiellement des remontées de la nappe alluviale, dont le niveau se situe en moyenne à 2 m sous la surface (Jost et al., 2017).* » *(*Resch & Lestel, 2022)

Sur cette question des inondations, la réciprocité de services rendus ne semble pas vue par la CLE. Il faut alors mettre en parallèle cette donnée avec le fait que « *Dans le cas de La Bassée, certains acteurs considèrent que reposent sur leurs territoires l'atténuation du risque*

d'inondation pour Paris et la possibilité de poursuivre une urbanisation plus ou moins dense des zones inondables. » (Gobert & Deroubaix, 2022) Comme nous le rappelle un élu de la CLE, « *La solidarité, nous en Bassée-Montois, on la vit tous les jours avec le casier pilote (...) c'est une vraie solidarité avec l'aval, car il faut mettre en place des zones de crue. [Les inondations] ça relève d'objectifs nationaux, et nous les locaux, on attend qu'il y ait une vraie réflexion entre les régions, et que l'État joue son rôle d'arbitre pour régler ça*. » (entretien, 2025)

On peut ici rappeler que les communes des Grands Lacs ont refusé de payer toute redevance pour la protection contre l'inondation à l'EPTB en 2014. Comme le présentent Julie Gobert et José-Frédéric Deroubaix, « A*insi qu'on peut le noter dans les entretiens conduits par les bureaux d'étude*[132] *missionnés par Seine-Grands-Lacs pour une étude de préfiguration des missions de l'EPTB dans le cadre du Grand-Paris, la seule éventualité d'une redevance pour protection contre les inondations a clairement réactivé une opposition entre élus des collectivités amont du bassin et ceux des collectivités de Paris et de la petite couronne.*» (Deroubaix & Gobert, 2022, p. 4). Et d'expliquer que « *La relation entre territoires servants et territoires servis est encore un sujet sensible, susceptible de raviver les oppositions amont/aval et ruraux/urbains. Pour désamorcer ces oppositions, il aura fallu que l'État et le gestionnaire des barrages-réservoirs, tant pour des raisons fiscales de recouvrement des taxes que pour des raisons d'acceptabilité sociale, renoncent à une redevance pour service rendu en matière de protection contre les inondations et privilégient une taxe pour soutien d'étiage dont les seuls contributeurs sont les plus gros producteurs d'eau potable et d'électricité. Cette redevance semble aujourd'hui globalement acceptée par les redevables, qui se voient consultés sur les programmes de travaux et les montants prévisionnels de la redevance dans le cadre d'un comité des redevables.* » (idem)

Néanmoins, les élus du GT "Aménagement du territoire et solidarités" rapportent qu'ils ont peu de relation dans ce GT avec l'EPTB (alors que des élus acteurs locaux, dont des membres du GT, peuvent en avoir dans le cadre des projets avec l'EPTB), ni de relation avec VNF[133]. Le document du SAGE de 2021 constate pour sa part, qu'il n'y a pas de consultation des

[132] ACTeon, Ledoux Consultants, Contre Champ, Paillet-Conti-Bory, 2014, *Étude de la gouvernance du grand cycle de l'eau sur le territoire de l'EPTB Seine Grands Lacs*, 72 p

[133] En dehors de la participation au GT, l'EPTB Seine Grands Lacs est cependant perçu comme un acteur qui a fait des efforts dans sa communication et son travail avec les collectivités depuis les années 2010, à l'écoute des attentes. À l'inverse, VNF apparaît dans les entretiens qu'ont eus les chercheurs du PIREN-Seine comme un acteur plus éloigné, moins saisissable, avec des représentants qui changent et qui ne connaissent le territoire qu'au travers du projet mis en place (Grimaud et al., 2024, p.122).

structures locales par Eau de Paris pour la gestion quotidienne des prélèvements dans les sources.

Des approches de la solidarité dans la CLE d'abord au sein de ses propres territoires

Les points développés dans ce paragraphe sont des analyses ponctuelles, issues des entretiens et de la lecture des rapports de la CLE, sans qu'une observation précise ait été faite des réunions de la CLE et de ses GT. Donc il s'agit plus des pistes d'interrogation que d'autre chose.

Il ressort de l'état des lieux de 2020 et du diagnostic de 2022 qu'aux difficultés et tensions issues des grands équipements régionaux, viennent s'ajouter celles propres aux territoires de la Bassée : poursuite de la dégradation de la qualité de l'eau et difficulté d'approvisionnement en eau potable des communes, incertitude sur les volumes prélevables, gestion des zones humides.

À côté des solidarités territoriales, les deux autres groupes de travail permettent de répondre aux interrogations sur la protection et la gestion des zones humides, et donc une solidarité avec les milieux aquatiques, et à la problématique quantitative des volumes prélevables de la ressource en eau, une solidarité entre usagers et entre territoires. Ces deux groupes de travail se sont réunis régulièrement depuis leur constitution. Les travaux des commissions remontent ensuite à la CLE qui seule prend les décisions.

De l'avis de l'animateur du SAGE, il y a une convergence au sein de la CLE entre les collèges des élus, des usagers et de l'État sur l'importance des zones humides à préserver, même s'il y a des divergences sur les moyens de les protéger. Élus et usagers économiques sont inquiets de réglementations qui gèleraient tout projet d'aménagement. « *Nous, les locaux on dit "vous venez chez nous pour dire c'est formidable. Mais si c'est formidable, c'est parce qu'on a fait ce qu'il fallait. On ne vous a pas attendu pour faire ce qu'il fallait pour conserver ce qui est intéressant." Ce n'est pas parce qu'il y a de l'agriculture ou de l'exploitation de peupliers [dans la réserve naturelle nationale de la Bassée] que cela remet en cause la biodiversité. Le fait de mettre une partie de notre territoire sous cloche, ce n'est pas forcément l'objectif de notre territoire. Faire une réserve naturelle pour préserver la biodiversité, on y est favorable, mais ce n'est pas une raison pour en faire une zone sans activité. C'est même déraisonnable.* » (entretien avec un élu, 2025). Cependant l'animateur du SAGE constate que des compromis sont trouvés, comme ceux autour du développement touristique. « *Comme il y a le principe de non-régression pour le règlement, les élus savent qu'il y aura un attrait de zone touristique.* » (entretien 2025)

La solidarité entre les territoires de la CLE semble aussi bien fonctionner de l'avis de l'animateur du SAGE. « *On a tendance dans le SAGE à privilégier les actions dans La Bassée, puisque c'est là que sont définies les priorités par le SAGE. Pour les com-com on a la chance d'avoir un président qui a une vision globale et donc il n'y a pas d'actions vers des territoires qui seraient prioritaires par rapport à d'autres.* » (entretien 2025)

On peut toutefois relever quelques bémols dans l'appréciation du travail au sein de la CLE. D'une part, les territoires étant essentiellement ruraux et les élus de la CLE très proches des milieux agricoles, dans les questions évoquées au sein de cette instance. « *On parle beaucoup d'agriculture. On ne parle pas d'eau pluviale qui concerne les espaces urbains. On ne parle pas d'assainissement collectif ou non collectif d'ailleurs.*» Ensuite, sur les solidarités territoriales « *(...) en tant qu'animateur je crains que cela change si M. Juillet n'est plus président. Le fait qu'il préside le comité de bassin lui donne une vision de bassin et pas locale. Néanmoins lorsqu'il est absent on voit des élus qui ont tendance à tirer la couverture vers eux*.»

Le dernier point très sensible de la gestion de l'eau concerne la quantité disponible, dont les volumes prélevables à la source, en considérant la dégradation de la qualité des masses d'eau, et leur déclassement. Là encore, il ne semble pas qu'il y ait de réelles divergences entre les membres de la CLE. Celle-ci est en attente d'études permettant de connaître les volumes prélevables, d'abord pour les agriculteurs dans des nappes en tension[134], où certains agriculteurs sont soumis à des cahiers de charge spécifiant, selon l'animateur du SAGE, "*en plus du calibre, que le cultivateur soit en possession d'un système d'irrigation*[135]*.*"

Quant à la dégradation de la qualité des masses d'eau, principalement par le dépassement des taux de nitrates, la réponse des deux syndicats d'eau (S2e77 et SDDEA) a été d'aller chercher l'eau plus loin, avec deux importants travaux d'adduction d'eau, le TransprEAUvinois en Seine-et-Marne, et dans l'Aube le Schéma du Nord-Ouest Aubois. Au regard des coûts des équipements[136], la question de la solidarité peut être posée, entre usagers de l'eau qui prennent en charge financièrement une pollution d'origine agricole.

Sur ces deux aspects de la ressource en eau, quantitatif et qualitatif, on atteint les limites de la gouvernance au sein d'une CLE dominée par les élus locaux proches du monde agricole.

---

[134] À l'échelle du SAGE on est à 25% environ toujours prélevés en nappe, en dehors du CNPE (Centrale nucléaire) qui est seule à prélever en eau de surface, avec sur certains petits bassins versants 90% des volumes prélevés pour l'irrigation (voir Etat de lieux du SAGE).

[135] En particulier pour la culture des pommes de terre et l'industrie agro-alimentaire des frites !

[136] Pour le TransprEAUvinois le coût total est de 60,5 M€ de travaux, financés par le S2e77, maître d'ouvrage, à hauteur de 21M€, le Département de la Seine-et-Marne de 17,5M€ et l'AESN pour 22 M€ ; pour le Schéma du Nord-Ouest Aubois, le budget prévisionnel est de 58 M€ HT.

À l'échelle du bassin de la Seine, la carte de synthèse sur les solidarités territoriales de la figure 29 met en évidence les services fournis par les territoires de la plaine alluviale. Parmi eux, les services écosystémiques. Or si les aménagements de la Seine - casier, mise à grand gabarit de la Seine - sont peu contestés comme nous l'avons évoqué précédemment, ils le sont néanmoins par les associations environnementales et certains avis scientifiques[137]. Dans une première analyse, Julie Gobert et José-Frédéric Deroubaix indiquent que les acteurs représentant les non humains en Bassée-Voulzie, les associations de défense de l'environnement, (France Nature Environnement, la Réserve de La Bassée), comme les associations de riverains s'exprimant eux aussi au nom du paysage, des eaux souterraines et des espèces faunistiques ou floristiques, « *voient les projets comme des éléments structurellement perturbateurs des fonctionnements écosystémiques et ne considèrent pas nécessairement les potentielles compensations écologiques comme de véritables réparations et restaurations des milieux naturels.* » (Gobert & Deroubaix, 2022, p. 10). Et de constater que les compensations obtenues restent finalement aux marges des impacts des infrastructures (Gobert & Deroubaix, 2025).

Sur la carte de synthèse (figure 31), deux flèches montrent le soutien d'étiage fourni par l'EPTB Seine grands lacs et des financements réciproques entre la plaine et l'aval. Le diagnostic de 2025 rappelle les coûts de la gestion de l'eau de 2011 à 2020. « *Entre 2011 et 2020, 82 M€ environ ont été investis à l'échelle du territoire Bassée-Voulzie à travers 484 opérations. Cela représente un investissement moyen de près de 8 M€ par an environ et de 170 000 euros en moyenne par opération. Sur ce total, les aides de l'Agence de l'eau se sont montées à 31 M€ euros environ, représentant un taux d'aide global de près de 38% (...) en 2011 les interconnexions effectuées dans le Bas Montois au titre de la solidarité rurale, en 2017, notamment à la reconstruction des STEP de Longueville / Sainte Colombes (4 000 EH) et de Savins (700 EH) et à la réhabilitation d'ANC prioritaires sur les territoires de la Communauté de Communes de la Bassée et de nombreuses communes du périmètre.* » (SAGE Bassée - Voulzie, 2025, p. 96)

La solidarité financière de l'AESN se poursuit, à commencer par le montage du SAGE, sa phase d'élaboration estimée à 930 000 € (études et animation) ayant été subventionnée à 80% par l'agence de l'eau[138]. Ce soutien de l'agence est rappelé par l'animateur du SAGE

[137] Voir l'avis du conseil scientifique du comité de bassin Seine-Normandie sur le projet de mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine présenté le 09/10/2025 au comité de bassin.
[138] https://www.lunion.fr/art/43824/article/2017-10-18/la-commission-locale-de-l-eau-en-ordrede-marche

(entretien 2025). « *On est soutenus à 80% par l'AESN, il y avait une toute petite partie qui était financée par la Région Grand Est mais c'est fini. La Région Île-de-France a toujours refusé. Pour les 20% restants, c'est un conventionnement qui a été passé entre les communautés de communes et le SDDEA qui tient compte de la population et la surface dans le SAGE. Ce n'est pas la taxe GeMAPI car personne ne la lève sur notre territoire. En fait, il en existe dans l'Aube qui est versée au SDDEA pour la GeMAPI. Je ne peux pas entrer dans le détail de toutes les com-com mais le président veut rester à 1€/ habitant pour financer le SAGE*. » Pour finalement constater que *"Le problème est que l'argent versé par l'agence n'est pas du tout perçu comme tel. Les com-com ne voient que leur propre participation. Je ne me souviens pas d'une CLE où l'on a remercié l'agence de l'eau pour sa participation.* » (entretien 2025)

3.2.3. La solidarité voulue par la CLE à l'épreuve des transactions existantes

Le document de diagnostic établi par les trois commissions de novembre 2021 interrogeait les bénéfices territoriaux des grands travaux. Quant au document de stratégie collective du SAGE, il précise dans ses projets que « *La CLE mise fortement sur l'instauration de cadre d'échanges pérennes avec l'organisme Seine Grands Lacs, Eau de Paris et la Métropole Grand Paris. Ces échanges pourront se tenir à travers une réunion annuelle au sein de la commission thématique "solidarité". La CLE incitera en continue les structures GeMAPIennes à travailler avec ces acteurs à l'identification de projets structurants bénéfiques au territoire et à l'aval.* » (SAGE Bassée-Voulzie, 2025, p.72)

La carte de synthèse de la figure 31 montre qu'une solidarité de bassin existe, mais avec un territoire de la Bassée présenté davantage comme contributeur que receveur. Et cette solidarité ne fonctionne pas du tout comme les élus du territoire l'envisagent lorsqu'ils siègent au sein de la CLE. En entretien, Roger Denormandie nous expose l'écart entre les pratiques des négociations entre l'EPTB Seine Grands lacs et les élus locaux et ce que son GT souhaite pour les territoires de la CLE. « *Derrière les solidarités, nous avons le vrai problème des compensations environnementales, et on a besoin, tous ensemble, de se mettre autour de la table et d'être les chefs d'orchestre des compensations. Je prends un exemple avec Patrick Ollier* [président de l'EPTB et de la MGP] *et l'EPTB. Le relationnel entre Patrick Ollier et les élus locaux s'est très bien passé. Il sait faire, mais il s'est bien gardé de mettre sur la place publique tous les sujets de compensation qu'il a dû mettre en place, et qu'il a réglés un peu sous le manteau, fort judicieusement d'ailleurs. Et ça n'a jamais été sur la place publique et je*

me suis dit : soit ! Ça, c'est le casier pilote. Mais si on se projette sur tout le territoire entre Montereau et Nogent, avec tous les projets d'envergure nationale, on peut parler de Nogent et de l'EPR, on peut parler de la Seine à grand gabarit. »

L'ambition exprimée est alors d'arriver « *à mettre en place une méthode de travail, on travaille pour l'avenir, et à ce moment-là, voir si on a un sujet de compensation, par exemple la Seine à grand gabarit, les projets de l'EPTB qui sont de grands projets avec des compensations, et c'est là avec la compensation, que la solidarité, peut apporter un plus. À terme, cela permettra de parler des compensations d'une seule voix comme un sujet de territoire. Pour moi cela permet d'avoir une vue commune et de parler d'une voix commune.* » (entretien 2025).

Les arrangements locaux à l'œuvre et leurs évolutions récentes

Julie Gobert et José-Frédéric Deroubaix nous indiquent que finalement « *Les ressorts de la solidarité se lisent moins de l'amont à l'aval que dans la capacité à concrétiser des visions territoriales face à des logiques d'aménageurs se portant sur d'autres échelles (la prévention des inondations sur le bassin de la Seine, la navigation de la Seine…).*» Pour les auteurs, les grands projets « *vont être révélateurs de tensions dans la manière de percevoir les ressources et le devenir des territoires. Se structurent ainsi des coalitions d'intérêt local pour faire valoir les besoins et revendications de chacun, chaque acteur et chaque coalition n'ayant cependant pas les mêmes ressources et le même pouvoir d'agir sur le devenir des projets.* » (Gobert & Deroubaix, 2022, p.6 et p.10)

Les travaux des chercheurs du PIREN-Seine rapportent que « *Certains acteurs parviennent aujourd'hui et sont parvenus tout au long du XX^{e} siècle à trouver un écho auprès des grands aménageurs (Resch, Lestel, 2022), parce qu'ils ont la capacité via leurs organisations représentatives, via leur capacité à déplacer leur problématique dans d'autres arènes (Guillard, Bars, et Oiry-Varacca, 2019), à se faire entendre et à négocier. C'est le cas des agriculteurs via notamment les chambres d'agriculteurs qui ont fait de l'inondation (sous ses différentes formes) un objet de négociation pour faire valoir leurs activités, leurs pertes économiques et obtenir des indemnisations.* » (Grimaud et al., 2024, p. 119)

Parmi ces acteurs, les chercheurs soulignent que « (...) *la capacité des agriculteurs et des chambres agricoles à négocier et à utiliser les outils à leurs dispositions est forte et ne se retrouve pas nécessairement pour tous les acteurs concernés, ressentant un préjudice.* » On peut ici faire mention des négociations lors de la création de la réserve naturelle nationale de Seine Champenoise. Lors de l'enquête publique du 7 octobre au 16 décembre 2022 relative à la création de la réserve faite au titre de la DREAL Grand Est, Éric Vuillemin, maire de la ville

de Romilly et président de la Communauté de Communes Portes de Romilly, expose l'ensemble des obstacles aux futurs projets de développement de sa collectivité. Dans la « R*éponse aux questions de l'enquête publique* », la préfète de l'Aube écrit que « *L'intérêt écologique du classement de ces terrains sur Crancey et Romilly-sur-Seine est donc confirmé et le retrait demandé par les collectivités n'est pas opportun.* » (Mémoire en réponse, p. 25[139])

En revanche, les demandes des agriculteurs et populiculteurs sont maintenues, en dépit de l'avis négatif du Conseil national de la protection de la nature du 18 janvier 2024[140]. De tout ceci, il ressort que la solidarité du monde agricole et des populiculteurs a su et pu s'imposer, alors que les élus, individuels voire isolés, n'ont pas eu gain de cause. Par ailleurs, l'image négative de la capitale persiste dans l'esprit de certains habitants locaux, comme l'observation suivante dans le rapport final de l'enquête publique, « *Cette même région parisienne qui se servirait de la RNN pour en faire un champ d'inondation dans l'avenir afin de protéger la ville de Paris... »*

Cette analyse du jeu d'acteurs peut permettre de comprendre le soutien des élus locaux aux grands projets prévus, que sont la mise à grand gabarit de la Seine jusqu'à Nogent-sur-Marne et la deuxième tranche de la centrale nucléaire. « *L'enjeu mis en avant systématiquement dans les entretiens n'est pas de contester les infrastructures à venir (grand gabarit) ou en train d'être construites (casier pilote), mais de faire avec et de pouvoir bénéficier de retombées positives, voire de les obtenir comme "compensation"*. » (Grimaud et al., 2024)

Ce qui signifie de pouvoir proposer des projets, des aménagements propres au territoire et ayant des conséquences positives, et de négocier. Comme nous le développe un élu, *« L'autre solidarité, ce sont les grands événements à venir : la Seine à grand gabarit entre Bray et Nogent, l'aménagement du port de Nogent, si elle se fait. C'est un enjeu économique majeur pour l'est, et pour nous, Bassée-Montois, c'est le recalibrage du port de Bray.* »

---

[139] https://www.aube.gouv.fr/contenu/telechargement/34345/244811/file/Annexe%207.pdf.

[140] « *Le maintien de 235 ha de cultures avec engrais et produits phytosanitaires est incompatible avec la préservation de la fonge patrimoniale et peut créer un risque d'eutrophisation des plans et cours d'eau. Il pose problème dans le cadre d'une zone de protection forte, au même titre que le maintien de la culture de peupliers avec coupe rase périodique et débroussaillage permanent du sous-bois et usage phytosanitaire (559 ha soit 23%), et dont le décret ne prévoit qu'un recul de 6 m des cours d'eau alors qu'il faudrait au moins 20 à 25 m pour permettre une ripisylve naturelle. La populiculture est, en outre, incompatible avec un retour du castor éradiqué au XIXe siècle. »* Conseil national de la protection de la nature, délibération n° 2024-01, avis final « *relatif au projet de décret de création de la réserve naturelle nationale de la seine champenoise (aube/marne, grand-est*) », pp. 3-8.

Le terme de « micro-arrangements » est donné par les chercheurs du PIREN-Seine en conclusion de leur rapport de 2024 pour décrire les négociations et les compensations obtenues par les acteurs locaux dans le cadre des grands projets régionaux (Grimaud et al., 2024, p. 126). Pour Julie Gobert et José-Frédéric Deroubaix, les acteurs économiques comme les agriculteurs « *ne s'inscrivent pas dans une dimension régionale des « inégalités » ; ils cherchent à définir des modus operandi et modus vivendi avec l'EPTB, voire les départements, pour se faire indemniser des inondations non naturelles induites par le fonctionnement des ouvrages à la charge de l'établissement.* » (Gobert & Deroubaix, 2022, p. 15)

Cependant, des grands acteurs régionaux abordent aujourd'hui différemment leurs relations avec les acteurs locaux, visant le développement des territoires hors d'un profit immédiat pour Paris.

Ainsi que nous le présente Virginie Laurent, cheffe du pôle ZEC et appui à la maîtrise d'ouvrage de l'EPTB, « *En ce qui concerne le projet Seine-Bassée et le casier pilote, Monsieur Denormandie parle souvent de territoire servant et territoires servis. Donc notre président Monsieur Ollier a dit : "Maintenant qu'on est dans la place, nous allons voir quelle est notre ingénierie et comment elle peut vous servir, le développement du territoire, uniquement à propos de l'eau, comment elle peut être à votre disposition." Moi je suis arrivée il y a trois ans et à l'époque ça faisait déjà un an que le président avait demandé à Monsieur Denormandie de nous dire de quoi ils avaient besoin.* » (entretien 2025)

Emmanuelle Lucas, directrice de l'action territoriale et de l'hydrologie à l'EPTB Seine Grands Lacs, nous explique comment l'EPTB a changé sa façon de travailler pour accompagner les acteurs locaux dans leurs projets, suite à la demande de la communauté de communes de Bassée-Montois (CCBM) d'aménager le canal de Bray à La Tombe, un ancien canal de navigation de VNF, sans véritable projet d'aménagement. « *En précisant que VNF étant le propriétaire nous n'avions pas la compétence pour agir directement (...) on a pris sérieusement en main le projet. Nous étions trois acteurs CCBM, l'EPTB et VNF, VNF que nous avons obligé à travailler sur le sujet. (...) On a également fait travailler la fédération de pêche du point de vue piscicole et immédiatement des enjeux d'usage sont apparus. (...) Tout ceci représentait un mini laboratoire d'usages. Nous, on a fait passer un nouveau message à la communauté de communes, et son projet d'une vélo route financée par le département avec des budgets en baisse, à savoir qu'ils peuvent redonner un accès pour une promenade au bord du canal. On a tordu le bras à VNF pour qu'ils fassent les travaux de défrichement et ils l'ont fait. Ils ont suffisamment défriché pour qu'on puisse se promener et en même temps faire du VTT*.»

Pour Emmanuelle Lucas, cela correspond à une nouvelle façon de travailler. « *C'était la volonté du président de participer non seulement du point de vue financier mais aussi en termes de positionnement territorial très différemment que de la solidarité amont aval, en particulier sur le plan des moyens d'ingénierie que les syndicats de communes n'ont absolument pas les moyens d'avoir, de même que tordre le bras à VNF, il n'y a pas beaucoup de gens qui ont la possibilité de le faire*. »

Quant à la gestion des inondations, Virginie Laurent développe principalement des projets de zones d'expansion de crue (ZEC). « *L'action n'est pas menée en disant "on va baisser le niveau d'eau de 10 cm à Paris", mais en considérant qu'ils ont un problème et qu'ils ont besoin d'une ZEC et donc on va essayer de les accompagner pour résoudre leur problème. On sait que "in fine", c'est la métropole qui finit par en profiter, mais l'action ZEC existe localement, et on peut la développer en termes de solidarité avec les territoires locaux qui en ont aussi besoin.* »

Interrogée sur ce « besoin local », Virginie Laurent nous précise « *qu'il y a certains GeMAPIens qui sont parfaitement structurés, qui ont déjà des idées, et d'autres qui n'en ont pas encore. On a des structures avec 15 ou 20 salariés, et il y en a d'autres où il y a juste le président avec un technicien. Nous, on est un peu comme un couteau suisse, on s'adapte aux besoins des maîtres d'ouvrage parce que l'objectif, c'est que le projet sorte, et pour cela, soit on va apporter un soutien technique, soit on va apporter de la méthodologie, soit on va apporter de la concertation, et on peut apporter aussi un financement. Ce financement, il est d'autant plus important sur les territoires ruraux que nous venons sur le reste à charge. On a monté des coopérations public-public de façon à pouvoir déplafonner les 80 % des agences de l'eau*.»

Aujourd'hui 347 projets sont en cours dont des projets sur la Bassée (voir la figure 37), dont 124 projets engagés avec 34 maîtres d'ouvrage pour 5,1 millions de mètres cubes. Sur les ZEC, on peut évoquer les propositions de l'EPTB d'un retour à l'herbe pour les agriculteurs, avec un contrat de deux fois 7 ans et le soutien aux filières viandes et laitages.

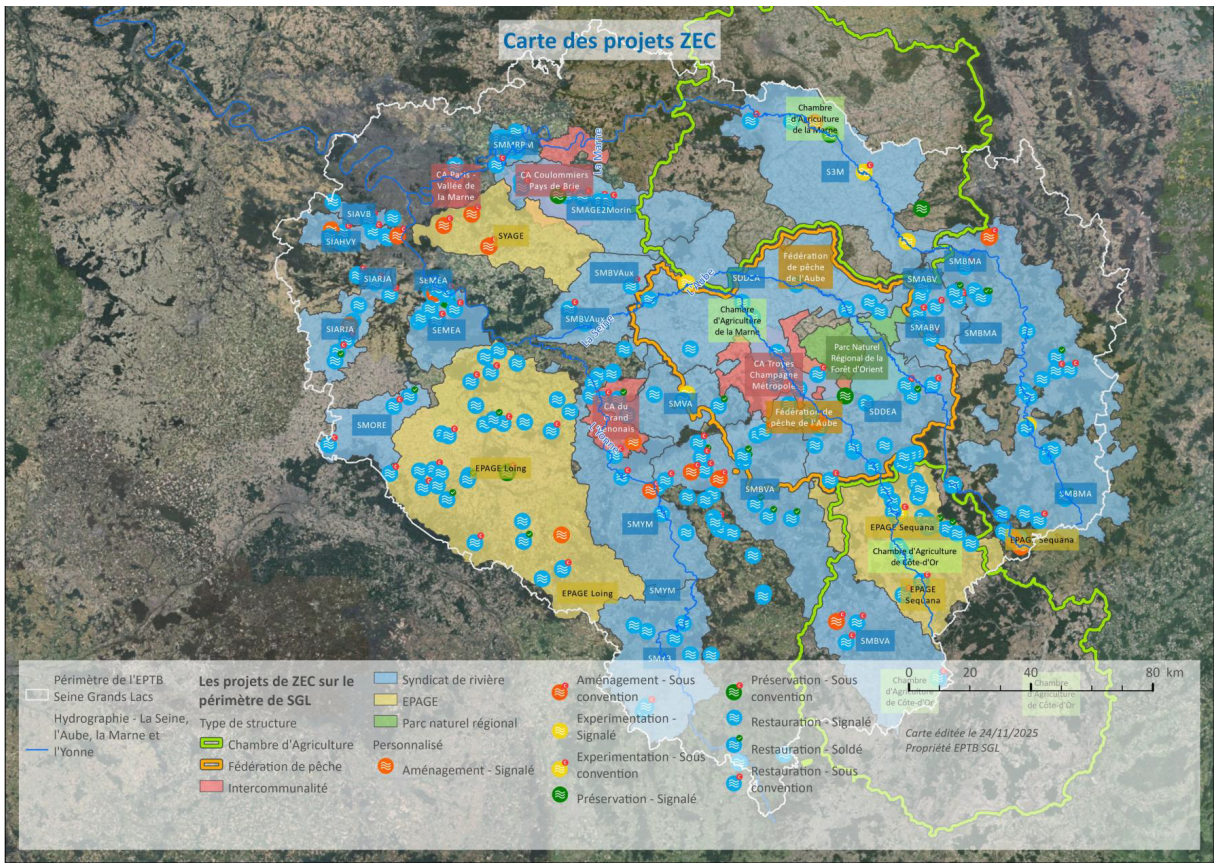


Figure 37. Carte des ZEC étudiées par l'EPTB en 2025 (document EPTB).

L'évolution de la conception des projets d'Eau de Paris suit la même tendance de retrouver un projet commun avec les acteurs locaux, bénéficiant d'abord aux territoires locaux.

Comme le souligne Mathilde Resch, concernant les relations entre Eau de Paris et les locaux, pendant longtemps « *à l'époque des transferts d'eau, l'assentiment des populations locales importait peu, sauf pour la définition des indemnités.*» (Resch, 2020, p. 14) Le partage de la ressource avec les communes voisines ne débouchait sur aucune représentation des eaux de source de la Voulzie comme ressource commune. Les représentations restaient cloisonnées. « *C'est vrai que c'est complètement séparé de nous […] nos installations [sont] complètement indépendantes. Oui et en fait, toute cette zone-là [le périmètre de protection de captage des sources de la Voulzie] est un peu, je dirais, un champ captant… c'est ce qu'on appelle "la ville de Paris". » (entretien avec une élue, mars 2018). Selon les mots d'une chargée de mission de la régie, certains agriculteurs considèrent que la pollution des eaux n'est "pas [leur] problème : c'est l'eau de Paris" (observation participante, novembre 2017).* » (idem)

Cette posture d'Eau de Paris a profondément changé, d'abord pour travailler collectivement sur la dégradation de la qualité de l'eau. « *L'un des discours mobilisés par l'entreprise publique vise à rappeler que les ressources captées par Paris sont les mêmes que celles qui alimentent les collectivités locales, ou du moins que les causes de leur dégradation sont identiques (Resch et al., 2020b). L'objectif de ce discours « gagnant-gagnant » (qui recouvre d'autres arguments, comme le fait que la régie crée des emplois ou contribue au développement local) est d'amener les ruraux à soutenir le territoire hydrosocial parisien. En effet, contrairement aux transferts d'eau, la préservation des ressources doit profiter aux collectivités locales (Eau de Paris, 2017)*. » (Resch, 2020, p. 15)

Depuis 2020, Eau de Paris a déployé un dispositif PSE voulu comme expérimental pour changer les pratiques agricoles[141] sur quatre AAC dont celle de la Voulzie-Durteint-Dragon. Le financement est assuré à 20% par Eau de Paris et à 80% par l'AESN.

Une personne du SDDEA, que nous interrogeons sur la solidarité entre les agriculteurs et les autres usagers, dont les usagers domestiques, autour de la dégradation de la qualité de la ressource, met en avant les difficultés des agriculteurs à changer de pratiques et à voir une amélioration de la qualité de l'eau suite à ces changements. « *On retrouve des captages déclassés à cause de l'atrazine qui est interdite depuis près de 25 ans, et sur certains captages on a encore des taux d'atrazine qui montent. (...) Compte tenu des proportions, le système est très inertiel. Par exemple, si on arrête de mettre des nitrates l'année N, l'année N+1 on en aura encore. »*

Elle nous précise l'intérêt vu localement des PSE. « *Nous, on préfère les paiements pour services environnementaux qui vont un peu plus loin que les MAEC. Ce n'est pas seulement de la conversion au bio, cela va plus loin en se rapprochant du cahier des charges des MAEC. La différence avec les PSE, c'est qu'il faut avoir de résultats pour toucher l'argent, alors qu'avec les PSE il suffit de prouver l'activité même sans résultat. (...) Eau de Paris est en avance sur les PSE d'une dizaine d'années, et c'est vu comme une solidarité entre usagers. On sait bien que les PSE coûteront moins cher que les transferts d'eau potable qui vont coûter des dizaines de millions*. »

[141] Agriculture biologique, réduction d'usage des pesticides, bonus reliquat d'azote entrée hiver qui protège l'eau, augmentation des surfaces en prairies extensives

En conclusion de cette étude de l'emploi du principe de solidarité et son usage dans le périmètre du SAGE Bassée-Voulzie, le principe de solidarité est évoqué par l'ensemble des acteurs de la plaine alluviale de la Bassée et du périmètre du SAGE, mais selon des attendus et avec des applications différentes, comme l'indique la synthèse sur la figure 38.

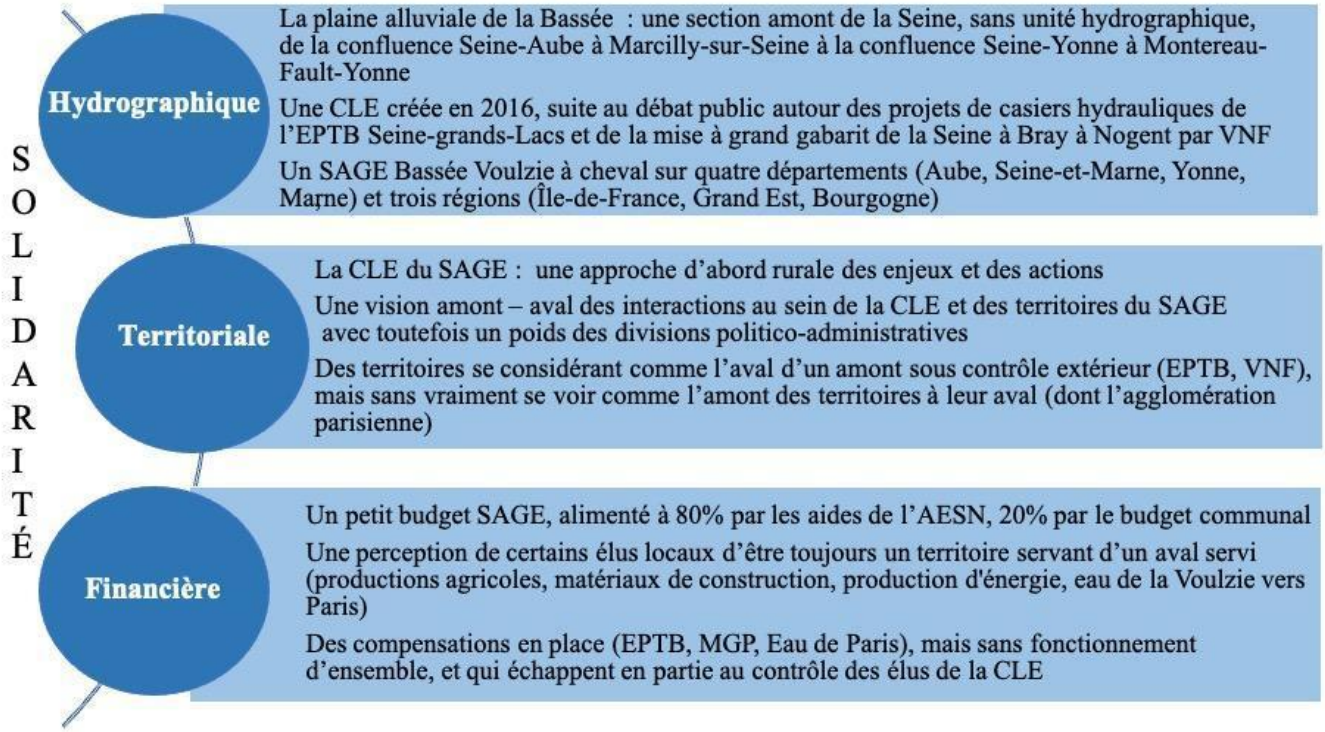


Figure 38. Une solidarité morcelée en Bassée-Voulzie, entre micro-arrangements et recherche d'un projet collectif pour les territoires (Marcovitch).

Les aménagements faits par les acteurs régionaux extérieurs à la plaine ont été négociés depuis le XIX^{e} siècle directement avec les acteurs concernés par les projets. Solidarité rime alors avec compensation. Ainsi, les agriculteurs ont su obtenir des indemnisations face aux inondations et à la création des deux réserves naturelles nationales. Les collectivités, elles, ont obtenu des aménagements, parfois modestes, et surtout sans véritable perspective régionale.
Mais solidarité rime aussi avec le ressentiment de certains acteurs de l'amont vis-à-vis de l'aval, la rhétorique du territoire amont servant et d'un territoire aval servi restant toujours mobilisée, dans une perception de domination et d'exploitation des territoires amont par les territoires aval.

Ainsi, la solidarité financière fonctionne, mais sur un fond historique d'arrangements, davantage commerciaux et de paix sociale qu'autre chose, des acteurs régionaux vers les acteurs locaux. Au sein du SAGE, son budget est abondé à 80% par l'AESN. L'importance du

financement de l'agence se retrouve dans les PSE d'Eau de Paris, ou les interconnexions des réseaux départementaux d'eau potable (TransprEauvinois, Schéma du nord-ouest aubois). Quant au budget de l'EPTB, il dépend pour moitié du financement de la MGP et des départements de la petite couronne, et pour l'autre moitié des redevances payées par EDF et les gros producteurs d'eau potable.

La solidarité urbaine et rurale, comme la solidarité de bassin, sont finalement peu (voire pas) évoquées par les intéressés, les membres de la CLE ayant du mal à sortir des dépendances vis-à-vis de Paris et à se projeter comme un amont du bassin de la Seine.

Les élus lorsqu'ils s'expriment au sein du GT « Aménagement du territoire et solidarités » évoquent non pas une solidarité dans une relation amont-aval mais une solidarité entre eux, au sein d'une Bassée essentiellement rurale, pour construire une vision d'ensemble des relations entre les territoires du SAGE et la gestion de l'eau. Les grands projets sont attendus comme une compensation pour répondre aux enjeux d'un développement territorial local. Au sein de la CLE, il s'agit désormais d'être capables de participer aux projets d'envergure régionale et nationale, afin d'y faire parler les intérêts des territoires locaux et négocier les compensations en faveur de leur développement. « *Quand on parle de la réserve naturelle de la Bassée et qu'il faut organiser les choses pour son agrandissement, nous, territoires, avons intérêt à y être pour l'organiser, même si nous sommes peu nombreux à le vouloir.*» (un élu en entretien) Pour la Réserve Naturelle Nationale de Seine Champenoise créée en 2025, les élus de l'Aube sont en train de s'organiser en association afin de candidater pour en être les gestionnaires et pouvoir poser la réserve dans une logique de compensation face aux projets industriels attendus (mise à grand gabarit, aménagement du port, 2e tranche de la centrale nucléaire).
Il semble même qu'il faille sortir de cette relation amont-aval, et ses asymétries de pouvoir, pour permettre à l'ensemble des acteurs, régionaux et locaux, de travailler ensemble à des projets visant d'abord le développement des territoires de la Bassée, comme les ZEC de l'EPTB Seine Grands lacs, en fonction des besoins locaux de prévention des inondations, et non plus de la protection de Paris.

Il reste néanmoins une interrogation adressée par les chercheurs du PIREN-Seine, « *jusqu'à quel point les négociations multiples offrent une perspective de gestion commune et environnementale du fleuve* ? » (Gobert & Deroubaix, 2025) Sur le périmètre de la CLE, le coût de la dégradation de la ressource en eau reste reporté sur les usagers. Les difficultés à penser les solidarités autrement que dans le cadre d'arrangements gagnants/gagnants butent sur le fait

qu’il n’y a pas vraiment d’entité Bassée, ni surtout de projet commun pour le devenir de cette entité, les visions d’un futur souhaité restant divisées entre une nouvelle attractivité du territoire, principalement touristique, un nouveau développement économique, ou encore la préservation de la Seine et de ses milieux aquatiques de nouvelles atteintes paysagères et écologiques.

3.3 La solidarité de la terre à la mer dans le Coutançais, sur la côte ouest du Cotentin

Le choix de ce terrain repose sur le constat d'un problème récurrent et identifié par l'ensemble des acteurs concernés, touchant aux pollutions multiples qui affectent la qualité des eaux continentales et littorales de la côte ouest du Cotentin, et les actions encore très limitées entreprises par les acteurs locaux pour restaurer la qualité des eaux côtières. Dans *Ouest France*, le 7 septembre 2017, un article relaye le désarroi de Loïc Maine, vice- président du comité régional de conchyliculture et producteur de moules de bouchots à Annoville, ayant dû mettre son activité à l'arrêt à la suite d'un arrêté préfectoral. L'article[142] précise que cette interdiction est liée aux rejets polluants au niveau des havres[143], ayant déjà perturbé la pêche à pied, commerciale et récréative, ainsi que la baignade, Loïc Maine indiquant que « *Cela fait des années qu'on tire la sonnette d'alarme et rien ne bouge* ».

Cependant en 2010, constatant un manque de coordination entre les acteurs de l'eau, l'Association des Pêcheurs de Salmonidés et protecteurs des eaux et rivières de la Manche (APSAM) avait monté une conférence pour les réunir et aborder le sujet, son président, Jean-Yves Simon, faisant part de la nécessité « *que tous les intervenants, services de l'État, usagers, agriculteurs, industriels, élus, engagent la discussion, se confrontent et arrivent à un consensus* » (https://sage-coc.fr/elaboration). Cette réunion marque le début des actions pour monter une CLE, mise en place en 2015 sur l'ensemble des cours d'eau de la côte ouest du Cotentin. En 2016 est créé le syndicat porteur du SAGE Côte Ouest du Cotentin (COC), la première étude en 2016 se concrétisant par la production d'un atlas cartographique des enjeux[144].

Pour autant, ni le règlement du SAGE voté en 2022, ni le PAGD établi en 2023 et finalement approuvé en 2025, ne comportent de mesures ou de préconisations directement liées aux dégradations des eaux côtières en lien avec les pollutions venant du bassin versant. Or, depuis les années 1990 plusieurs études de l'IFREMER ont renseigné l'importance des pollutions directes et indirectes sur la côte ouest du Cotentin[145], et, avec les multiples origines

[142] https://www.ouest-france.fr/normandie/manche/moules-une-filiere-en-danger-annoville- 5230815

[143] Ici des estuaires, reliés à la mer et partiellement fermés par des flèches sableuses

[144] https://obersvatoire-bassin-versant.sage-coc.fr/les-documents

[145] Les pollutions touchent l'ensemble des eaux des côtes du Cotentin, avec les mêmes sources d'émission de contaminations principales des parcs conchylicoles (sous-bassins versants agricoles, rejets de station d'épuration, rejets pluviaux urbains…) : voir Laforgue M., Guerard L., et Vieillard C., 2017, « Modélisation des flux de coliformes fécaux parvenant à la baie des Veys (Normandie, France) », *TSM*, pp. 45-71. https://doi.org/10.1051/tsm/201712045

de ces pollutions, la nécessité d'une solidarité terre-mer, impliquant au moins les différents acteurs du secteur économique (dont la conchyliculture et l'agriculture) et les différentes collectivités territoriales.

Le cas de la côte ouest du Cotentin permet alors d'interroger la solidarité terre-mer telle qu'elle est comprise par des acteurs essentiellement locaux, devant gérer ensemble leurs problèmes de pollutions.

Cependant, la solidarité entre terre et mer n'a rien d'évident. Le continuum homme-terre-mer a longtemps souffert d'une dissociation, entre conceptions scientifiques, réglementaires et opérationnelles séparant les milieux aquatiques continentaux et marins. Les législations, les pratiques de gestion et les savoirs scientifiques ont longtemps été morcelés entre les cours d'eau, estuaires et deltas, les eaux côtières et la haute mer[146]. Comme l'expliquent Josette Garnier et ses collègues, « *Les continuums Homme-Terre-Mer se conçoivent aussi dans le maillage des territoires et leurs aménagements. Les changements d'occupations des terres, les systèmes et pratiques agricoles ont en effet largement modifié les paysages avec des effets cascades, qui ne sont pas toujours maîtrisés, dans les continuums terrestres, aquatiques, jusqu'au littoral. Ces modifications ont même des impacts au-delà du littoral jusqu'au côtier…* » (Garnier et al., 2019, p.91). La solidarité de la terre à la mer va aussi se heurter à la spécificité du territoire manchot.

Les recompositions territoriales ont permis, entre 2015 et 2020, de passer dans le département de la Manche de 601 communes à 8 EPCI, les limites des intercommunalités chevauchant une multitude de petits cours d'eau côtiers, dont seuls une petite trentaine ont un linéaire de plus de 50 km.

La communauté de communes de Coutances Mer et Bocage (CCCMB), créée le 1e janvier 2017, est représentative de cet état de fait (comme le montre la carte de la figure 39), tête de bassin de cours d'eau des collectivités voisines, et elle-même débouché de deux cours d'eau de territoires amont, la Sienne et la Soulles. À cette difficulté à appréhender sa propre responsabilité dans les pollutions, s'ajoute celle due à sa structure : 48 communes distinctes entre 7 communes littorales et 41 communes bocagères.

[146]Il faut attendre 2014 pour la directive pour la planification de l'espace maritime qui établit précisément la prise en compte de l'interaction terre/mer.

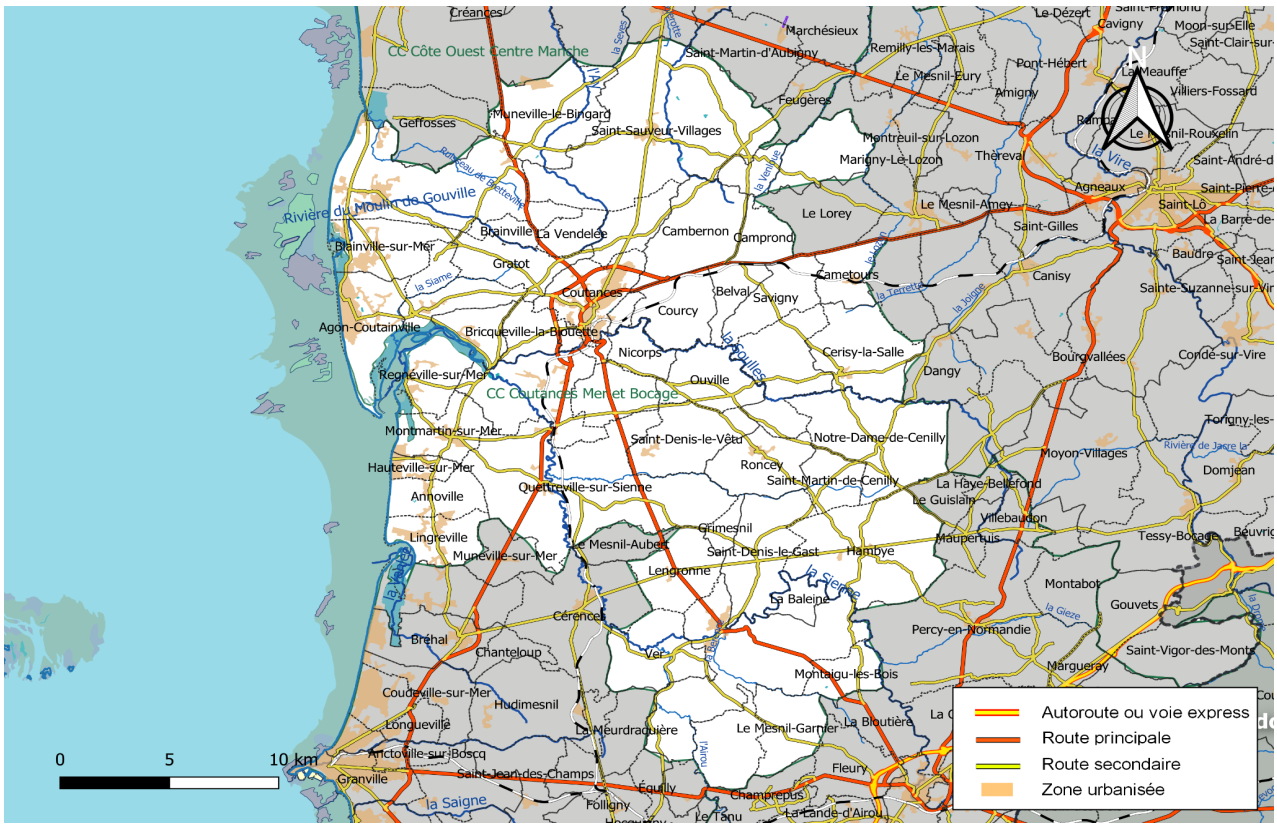


Figure 39. Les communes du territoire de la Communauté de Communes Coutances Mer et Bocage au 1er janvier 2019 (auteur Roland45 et contributeurs d'OpenStreetMap, Wikipedia).

La CCCMB ne détient pas la compétence en assainissement collectif - les communes comme celle de Coutances l'ayant gardé avec la station d'épuration -, mais seulement les compétences en eau potable (qu'elle a transférée au syndicat départemental SDEAU50), assainissement non collectif, la GeMAPI, et une compétence de reconquête de la qualité des eaux littorales. Ses communes littorales disposent de 25 km de côtes sableuses, 65 km en comptant les havres, et portent des activités touristiques, avec des stations emblématiques comme Agon-Coutainville, première station balnéaire de la région, et Hauteville-sur-Mer, et la conchyliculture.

Le territoire est à cheval sur deux bassins de production : Agon-Coutainville/Anneville et Sud Sienne et abrite environ le tiers de la production normande. Il génère environ 1 200 emplois et un chiffre d'affaires total aux environs de 50 millions d'euros par an (Terralto, 2020). Ces activités sont très exposées aux pollutions des eaux littorales et aux arrêtés préfectoraux interdisant le ramassage et la commercialisation des coquillages, ou la baignade.

Pour autant le rapport régional de la Cour régionale des comptes de Normandie en 2023 est très critique des actions menées par l'intercommunalité depuis sa création. « *La définition de l'intérêt communautaire ne permet pas d'appréhender l'existence d'un projet à l'échelle intercommunale, en l'absence d'éléments autres qu'une liste énumérative. (...) Si le projet de territoire 2017-2030 détaille les ambitions en 72 actions, la chambre relève qu'il ne présente ni échéancier détaillé ni coût, limitant son évaluation à un simple décompte du nombre d'actions réalisées, en cours ou non réalisées*.» (Cour régionale de comptes Normandie, 2023, p. 1).

Pourtant, suite à l'interdiction de baignade en 2017, les élus de la CCCMB, ainsi que ceux de 19 communes et des syndicats ont signé avec l'AESN en 2019 le premier contrat eau et climat du bassin Seine-Normandie, pour un montant de 15 millions d'euros, financé à 40% par l'agence de l'eau. « *Nous nous engageons à le mener à bien, c'est un contrat collectif* **» ,** a expliqué Jacky Bidot, président de la CCCMB. Concrètement, les signataires devront d'ici 2024 réduire considérablement les pollutions bactériologiques de la zone littorale, faisant porter leurs actions sur les villes et les zones rurales de bocage.

Néanmoins la Cour régionale relève que « *La frange littorale comporte de multiples équipements publics (des écoles, un collège, des équipements sportifs), ainsi que des équipements de réseaux structurants avec quatre stations d'épuration (Agon Coutainville, Gouville-sur-Mer, Montmartin-sur-Mer et de Regnéville-sur Mer), ainsi qu'un réseau d'eau de mer.*» Et elle souligne que « *Outre les dommages directs aux ouvrages, il ne peut être fait abstraction des risques sanitaires et environnementaux de pollution des eaux littorales par les eaux usées non traitées ainsi que la contamination des eaux dites potables*.» (Cour régionale de comptes Normandie, 2023, p. 24).

Il semble qu'au-delà des effets d'annonce, les actions peinent à se mettre en place, tout en ayant néanmoins, depuis deux ans, un travail de concertation de quelques élus de la COMCOM, sous la houlette de leur président, pour agir sur l'ensemble des sources de pollution du territoire.

Les différents paramètres de la triple solidarité hydraulique, financière et territoriale sont bien présents, mais les acteurs et leur rôle restent à définir. Dans une première partie, nous présenterons les différentes pollutions des eaux littorales et leurs origines, pour comprendre les difficultés à établir un diagnostic partagé et les raisons de l'inaction, voire l'indifférence, d'une partie des acteurs concernés.

En nous centrant sur le Coutançais, nous verrons dans un deuxième temps que certaines actions ont néanmoins été effectivement engagées, mais qu'elles se limitent à certains types de pollution, et tenterons d'expliquer pourquoi.
Les dernières années ayant vu l'action concertée d'élus au sein de la CCCMB pour engager l'ensemble des communes dans la lutte contre les pollutions des eaux littorales, nous essaierons d'identifier les raisons de cette mobilisation, dans une gouvernance pour l'instant balbutiante.

3.3.1. La solidarité terre-mer à l'épreuve de pollutions littorales diverses et multiples

Dans un entretien, Louis Teyssier, maire de Blainville, commune littorale de la CCCMB, conseiller communautaire en charge du littoral, et ostréiculteur, me déclarait : « *Il est vrai que nous sommes dans une zone particulière : tout comme on a le terroir, ici on a le « meroir ». Comme je vous l'expliquais, la côte ouest du Cotentin, par sa géologie, sa topologie, fait que c'est naturellement une côte à coquillages. On a beaucoup de coquillages, un peu de poissons et énormément de crustacés. On a donc une richesse naturelle et la conchyliculture permet d'exploiter une richesse qui procure des revenus qui sont sur une frange assez étroite, par rapport à l'agriculture...* » *(*entretien le 22 octobre 2025)

Cette richesse est cependant menacée par la contamination des eaux littorales, les arrêtés préfectoraux se succédant pour interdire la pêche et le ramassage des coquillages sur la côte ouest du Cotentin (spécifiquement sur les sites de Gouville, Blainville et Agon nord, ceux du 7 février 2013, 10 juin 2016, et 8 janvier 2020).
Le 26 juin 2017, le conseil communautaire de Coutances Mer et Bocages dans son « projet de territoire », qu'il adoptera par un vote le 5 décembre 2018[147], indique que « *depuis plusieurs années, le territoire de Coutances Mer et Bocage a observé une dégradation régulière de la qualité de ses eaux littorales et la multiplication des interdictions de pêche à pied, de baignade et de commercialisation des produits de la mer... L'absence d'amélioration de la qualité des eaux sur le territoire communautaire et les interdictions prolongées pourraient fragiliser des activités importantes pour le territoire à court et moyen terme et en premier lieu l'économie de la mer (ostréiculture et mytiliculture) et le tourisme. Les pertes économiques potentielles du déclassement des eaux de baignade sur le territoire du pays de Coutances ont été estimées à 15,7 M € (source Mareclean – 2009). »* (p.17).

[147] Coutances Mer et Bocage, une vitalité réaffirmée - Projet de territoire, 2018, https://www.calameo.com/read/0051398080c6f4bd6cfe2?view=slide&pa

Au-delà de la conchyliculture ces pollutions impactent conjointement les activités touristiques, depuis la pêche à pied jusqu'à la baignade., le Cotentin étant devenu une destination touristique[148], les plages du Coutançais étant régulièrement interdites à la baignade, comme le montrent les différentes interdictions relevées dans le tableau 8.

Tableau 12. Les interdictions de baignade sur les plages du Coutançais l'été 2025 (Marcovitch)

Commune	Lieu/plage	Début	Fin	Type	Commentaire
Agon-Coutainville	Face à l'école de voile	19/07	22/07	Préventive	Précipitations importantes
Agon-Coutainville	Face à l'école de voile	08/09	11/09	Préventive	Période de grandes marée
Agon-Coutainville	La pointe d'Agon	19/07	22/07	Tempor. Sanit.	Qualité microbiologique nég.
Agon-Coutainville	La pointe d'Agon	14/08	21/08	Tempor. Sanit.	Contamination la veille
Agon-Coutainville	La pointe d'Agon	08/09	11/09	Préventive	Période des grandes marées
Agon-Coutainville	Le Passou	27/06	30/06	Tempor. Sanit.	Contamination la veille
Hauteville/mer	Face à l'ancien camping	20/07	22/07	Préventive	Précipitations importantes
Hauteville/mer	Face à l'ancien camping	08/09	11/09	Préventive	Période des grandes marées
Hauteville/mer	Face à l'école de voile	20/07	22/07	Préventive	Précipitations importantes
Montmartin/mer	Face RD 73	19/07	23/07	Préventive	Précipitations importantes
Montmartin/mer	Face RD 73	05/09	11/09	Préventive	Période des grandes marées

(Source ARS, *Résultats 2025 du contrôle sanitaire des eaux de baignade du département de la Manche*)

Cependant les milieux aquatiques, continentaux et marins, sont soumis à une pluralité de pollutions, d'origines diverses, rendant difficile l'attribution de la dégradation des eaux littorales à une cause précise, et diluant les responsabilités humaines.

[148] Article de Virginie de Guermantes le 21 mars 2025 dans « *L'essentiel de l'éco* », média économique. *« Le Cotentin, nouvelle destination touristique tendance en 2025. « Le Cotentin décolle : La mue est lente, mais profonde. En 2023, le Cotentin a accueilli 3,9 millions de touristes, en hausse de 3 %, et 6,4 millions d'excursionnistes (+7 %), ...Le Cotentin, c'est la terre de la vache normande, mais aussi celle des huîtres de Saint-Vaast, des moules blondes de Barfleur, des homards qu'on appelle ici demoiselles de Cherbourg.*» https://lessentieldeleco.fr/1542-le-cotentin-nouvelle-destination-touristique-tendance-en-2025/

Les pollutions bactériologiques ont été mesurées et rapportées depuis les années 1990, en lien avec l'insuffisance d'assainissement, des collectivités et des particuliers (ANC), et l'élevage bovin et ovin (voir le tableau 13).

Tableau 13. Les pollutions littorales du Coutançais (Marcovitch)

Pollution	Effets économiques sur le littoral	Localisation spécifique	Origine de la pollution	Acteurs faisant le constat
Microbiologie bactérienne (Escherichia. Coli Entérocoques)	● Interdiction de la baignade ● Interdiction de la pêche à pied ● Interdiction du ramassage et de la commercialisation des coquillages	Communautés urbaines	Station d'épuration	AESN, ARS, DDT, CD Collectivités territoriales
		Habitat diffus	ANC	AESN, ARS, DDT, CD Collectivités territoriales
		Amont du bassin	Élevage bovin	AESN, ARS, DDT, CD
		Havres	Mouton pré-salé	AESN, ARS, DDT, CD
		Littoral coutançais	Mobil-homes « sauvages »	AESN, Collectivités territoriales
		Industrie conchylicole	● Traitement des coquillages ● Débris de coquillages déjections d'oiseaux	AESN, CD
Microbiologie norovirus	Idem		Réseaux d'eaux usées, STEP et ANC	AESN, ARS, DDT, CD Collectivités territoriales
Nitrates	● Pollution de l'air par la putréfaction des algues ● Gène pour la baignade ● Fein pour le développement des coquillages.		Station d'épuration	AESN, ARS, DDT, CD Collectivités territoriales
			Ruissellement d'origine urbaine	AESN, ARS, DDT, CD Collectivités territoriales
			Ruissellement d'origine agricole Herbus	AESN, ARS, DDT, CD

NB : les pollutions dues aux microplastiques ne sont pas indiquées dans le tableau, car si elles sont suivies, elles n'interviennent pas (encore ?) dans les motifs d'interdiction de pêche ou de baignade.

En 1995 Philippe Goulletquer, alors directeur adjoint de l'IFREMER, et ses collègues rappelaient qu'ils avaient dans leur rapport de 1994 « *précédemment évoqué les principaux problèmes sanitaires du littoral de la côte ouest du Cotentin et décrit les causes probables de la dégradation de la qualité des huîtres de ce secteur. Les principales causes de pollution bactériologique des eaux conchylicoles sont l'insuffisance d'assainissement des agglomérations urbaines proches du littoral et surtout l'absence d'assainissement de nombreuses entreprises agricoles dans une région où l'élevage est très important (800 000 bovins, un bovin représentant environ 15 équivalents/habitant en flux de pollution bactérienne* » (Goulletquer et al., 1995). Leur rapport de 1994 détaille *« l'absence de collecte des eaux pluviales sur les aires de stabulation des bâtiments d'élevage agricole, absence d'assainissement urbain (collectif ou individuel) dans certaines communes littorales ou proches du littoral, du fait de la dispersion de l'habitat et (ou) de la nature du sol, absence de réseau séparatif (eaux usées/eaux pluviales) quand l'assainissement existe, rejets d'eaux vannes branchés sur les réseaux pluviaux, absence d'assainissement individuel dans de nombreuses résidences secondaires anciennes dispersées sur la côte. »* (Goulletquer et al., 1994).

L'assainissement, qu'il soit en ANC ou en stations d'épuration, est ainsi largement mis en cause, et ce depuis plus de trente ans. Cependant, ce n'est pas le seul facteur de pollution des eaux littorales, avec les eaux d'origine agricole, comme les rapports de l'IFREMER le soulignent ci-dessus, et que les services de l'État dans la Manche rappellent, dans un numéro spécial de leur lettre consacré aux résultats des campagnes d'analyses et premières mesures prises en septembre puis en octobre 2017 sur la qualité des eaux littorales ouest-cotentin. « *Ce travail de terrain a permis d'identifier une dizaine de difficultés et dysfonctionnements : communication directe entre réseau d'eaux usées et réseau d'eaux pluviales, rejets polluants depuis des exploitations agricoles, déversements illicites par des particuliers.* »

Ces différentes sources de pollutions bactériologiques sont aggravées par d'autres sources plus difficiles à corriger. Il en est ainsi des agneaux de pré-salé qui paissent sur les herbus entourant les havres, lesquels sont régulièrement lessivés par les marées, entraînant avec elles les déjections des ovins mais également, selon les saisons, celles des milliers de volatiles, dont 20 000 mouettes et goélands dans la saison 2010/2011 ou les bernaches à ventre plat (Ornitomedia.com, 31/01/2012[149]). L'élevage des ovins en pré-salés se pratique dans la baie du Mont-Saint-Michel depuis des siècles, ainsi que sur la côte ouest du Cotentin. Les prés-salés

[149] http://www.ornithomedia.com/magazine/observer-france/observer-oiseaux-dans-havres-cotentin- 00283.html

sont eux-mêmes des zones d'une biodiversité souvent exceptionnelle. Au-delà des pollutions dues au lessivage des marées ou aux précipitations importantes, les ovins permettent de conserver un équilibre de la végétation, en particulier ils freinent le développement du chiendent. Afin d'éviter un déséquilibre, la réglementation impose des Autorisations d'Occupation Temporaire, (AOT), et des mesures agro-environnementales et climatiques pour encadrer le pâturage et limiter ses impacts négatifs.

À ces pollutions anciennes s'ajoutent celles dues aux virus d'origine humaine, suivies depuis les années 2000 (Thomas et al., 2011).
Chercheuse à l'IFREMER, Soizick Le Guyader explique en 2024[150] que les norovirus sont responsables de gastro-entérites aiguës, et présents dans les selles, peuvent se retrouver dans les eaux usées. « *Incapables de se multiplier hors de leur hôte humain, ces particules virales sont en revanche très résistantes, y compris aux traitements classiques des stations d'épuration, et nous pouvons encore les retrouver dans les eaux traitées en aval des stations. Aussi, lors d'épisodes de fortes pluies, il arrive que les réseaux d'eaux soient saturés et débordent, le surplus se déversant alors en mer. En cas d'épidémies hivernales de gastro-entérites, de très grandes quantités de particules de norovirus peuvent alors se retrouver dans le milieu marin et ainsi en contact avec les coquillages élevés en zone littorale. Il est important de préciser que les coquillages ne sont pas malades pour autant ; le virus ne peut pas s'y multiplier. Mais ces animaux filtreurs, comme les huîtres qui sont capables d'absorber jusqu'à 5 litres d'eau par heure, accumulent les particules virales. Consommer des huîtres contaminées a donc de fortes de chances de rendre malade, considérant la faible dose infectieuse de ces virus. »*

Le 10 janvier 2020, en réponse aux problèmes posés par la contamination des coquillages par les norovirus, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation rencontre les représentants de la conchyliculture et observe que *« Depuis début décembre 2019, 179 suspicions de TIAC (toxi-infection alimentaire collective) liées à la consommation d'huitres ont été signalées aux ARS et DDPP de plusieurs régions. Ce sont ainsi 23 zones conchylicoles qui ont été fermées, situées dans 7 départements : la Charente Maritime (2 zones) ; l'Ille et Vilaine (2 zones) ; le Morbihan (8 zones) ; la Manche (2 zones) ; la Loire Atlantique (3 zones) ; l'Hérault (4 zones) et le Calvados (2 zones). Plus de 400 entreprises sont concernées par ces mesures de restrictions*.»
Outre les mesures de soutien à la profession, le ministère conclut que « *La prévention de ces*

[150] https://www.ifremer.fr/fr/ressources/prevenir-la-contamination-des-huitres-par-les-norovirus-est-il-possible)

contaminations en renforçant le suivi de l'assainissement des eaux usées est par ailleurs cruciale ; elle relève en premier lieu des collectivités territoriales. »

Le 21 janvier 2020, la préfecture et les services de l'État en région Normandie publient l'information suivante[151] : « *Dans le cadre du réseau de surveillance de qualité sanitaire des coquillages, une alerte a été déclenchée pour les coquillages provenant des zones de production n° 50-14-02 Blainville et 50-14-01 Agon Nord. Les contrôles effectués ont révélé la pollution d'huîtres en provenance de ces zones par des norovirus* ». *« La pêche à pied de loisir de tous les coquillages est également interdite dans les zones de production de Gouville (50-14-01), Blainville (50-14-02) et Agon nord (50-15-01).* »

Une dernière pollution récente identifiée est celle provoquée par les rejets des mobil-homes installés sans autorisation sur les dunes. Cette pollution récente est évoquée par une chargée de mission à l'AESN. « *Il y a un autre point noir du Coutançais. Il s'agit du bâti illégal qu'on retrouve à Tourneville-sur-mer où les campings, voire les personnes privées, louent des centaines de mobil-homes qui sont illégaux et ne sont donc couverts ni par le SPANC, ni par l'assainissement collectif. On a un vide sur ces habitats, personne ne les suit. Ils sont directement sur l'aquifère dunaire, niveau rasant l'hiver et à quelques dizaines de centimètres l'été. On n'a aucun renseignement sur leurs réseaux s'ils en ont*. » (entretien du 25 septembre 2025). Louis Teyssier nous confirme que « *C'est en effet une source de problèmes qui est peu abordée et peu traitée.* » (entretien, 22 octobre 2025)

Toutefois, si les conchyliculteurs sont victimes des pollutions, ils en sont parfois à l'origine, de par leurs pratiques professionnelles. Sur les trois grandes zones d'activités conchylicoles en bordure du havre de Blainville (la CABANOR et la ZAC de Blainville au nord et la base conchylicole d'Agon au sud), les entreprises établies sur ces zones utilisent de l'eau de mer pour le stockage, le re-trempage, la purification, le lavage, des coquillages, puis la rejettent dans les havres de Blainville et de Geffosses et à proximité immédiate de la zone de baignade de Gouville-sur-Mer[152]. D'autre part, le dépôt sur l'estran des moules, dites « sous-taille » non commercialisables du fait de leur petite taille est souvent une cause indirecte de

[151] https://www.prefectures-regions.gouv.fr/normandie/Actualites/Huitres-creuses-contaminees-par-des-norovirus-a-Blainville-et-Agon-nord

[152] Profil de vulnérabilité, Rapport technique Édition de février 2014, https://www.manche.gouv.fr/contenu/telechargement/25472/181013/file/RT_ZCAgon50-15.pdf

pollution du littoral en raison de l'afflux d'oiseaux marins, en particulier les goélands argentés, espèce protégée, qui viennent se nourrir de ces rejets. Le syndicat mixte Synergie Mer et Littoral (SMEL) indiquait en 2005 dans une de ses études que la présence de plusieurs milliers d'oiseaux était parfois observée, et pouvait entraîner des quantités importantes de fientes sur ces zones de dépôts et ainsi constituer une source potentielle de contamination en E. coli (cité dans Rocq, 2021). Les membres de l'association « Les amis de la côte des havres » dénoncent dans un article à Ouest France ce qu'ils estiment être des dérives, observées fin 2021. *« À Agon-Coutainville, sur l'estran, des tracteurs déversent huîtres ou moules devenues impropres à la vente au pied de la plage, à toute heure de la marée, laissant ainsi la putréfaction envahir l'espace, jusqu'à ce que la mer remonte et vienne « nettoyer » ces rejets nauséabonds ».*[153]

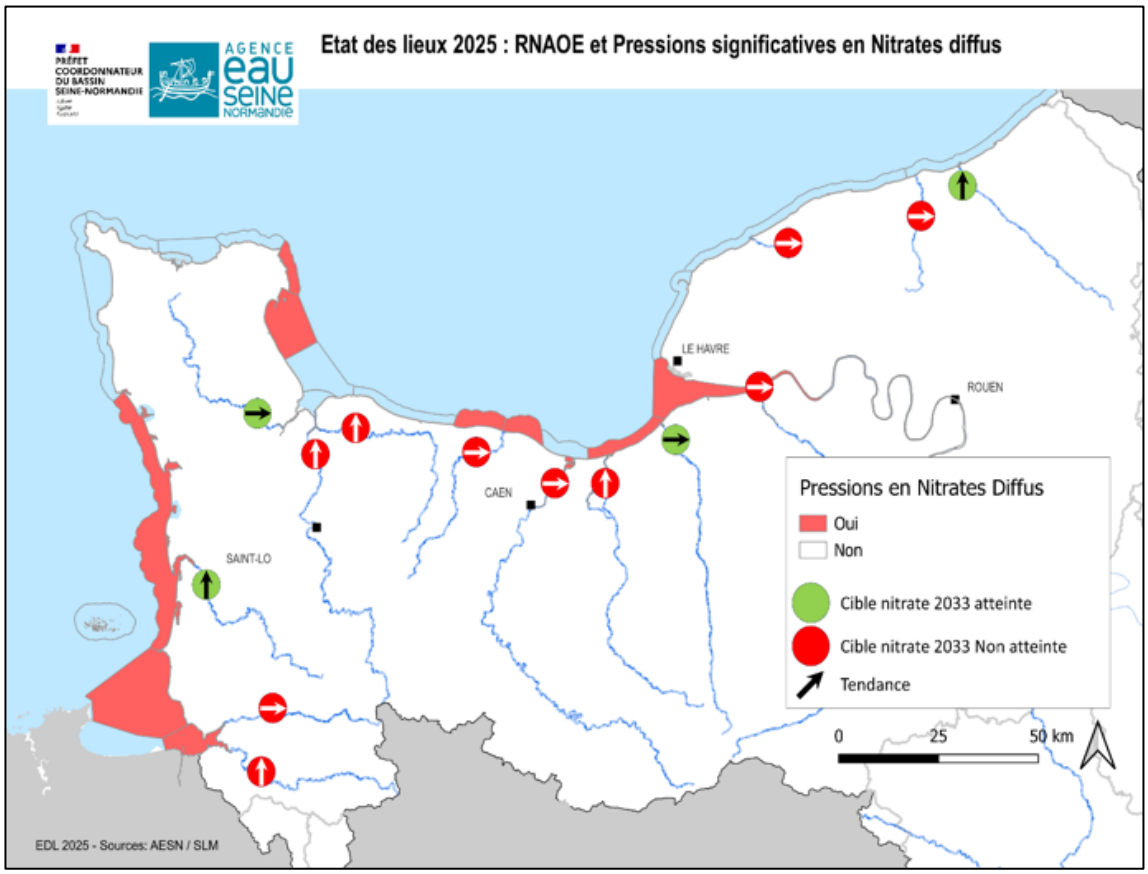


Figure 40. La pollution littorale par les nitrates sur la côte ouest du Cotentin (source AESN, *État des lieux 2025 du bassin Seine-Normandie*, p. 65).

[153]https://www.ouest-france.fr/normandie/coutances-50200/trop-petites-pour-etre-vendues-le-sort-des-moules-abandonnees-divise-en-normandie-9f80ac2c-73b9-11ec-adb3-e05a5ebfa4f4

La dernière pollution indiquée dans le tableau 13 correspond à celle due aux apports de nitrates, provenant principalement des maraîchers sur la zone littorale, et très peu des éleveurs sur la partie bocagère (voir la carte figure 40). Associés au phosphore et à la silice, ils provoquent un développement d'algues, et un déséquilibre des peuplements phytoplanctoniques marins et la production de phycotoxines, facteur de mortalité des coquillages.

Enfin pour certaines des pollutions, il est difficile d'agir à l'échelle locale, que ce soit les effets des oiseaux, des araignées de mer ou du changement climatique. Évoquons le goéland argenté, espèce protégée, tout en sachant que s'il est interdit de stériliser ses œufs, pratiques anciennes, il est possible de demander une dérogation préfectorale pour les effrayer. Quant aux araignées de mer qui viennent se nourrir des moules sur les bouchots, le manque à gagner du mytiliculteur peut s'élever jusqu'à 40% du chiffre d'affaires (Thibault, 2023). Pour le changement climatique, en 2018, le président du SMEL écrivait en introduction du rapport annuel d'activité que « *Les filières de la pêche et de la conchyliculture normandes évoluent dans un contexte fortement instable, une évolution climatique plus rapide que prévu. Avec une dynamique qui semble mal connue, les écosystèmes côtiers et du large sont impactés et se transforment. Il en sera de même des ressources exploitables associées.* » Comme pour de nombreuses autres sources de pollutions littorales, « *La gestion des risques sanitaires et environnementaux potentiels associés à la présence de ces produits dans les eaux côtières ne peut donc pas être circonscrite aux seules zones littorales proches : le problème est "glocal", à la fois global et local, traversant plusieurs échelles géographiques (Djament-Tran, 2015 ; November, 2013). Il a une dimension transcalaire qui dépasse la capacité de contrôle des acteurs locaux…* » (Loubet & Bouisset, 2025).

Ces pollutions multiples sont présentes différemment dans les havres du littoral coutançais, comme on peut le voir avec les pollutions bactériologiques sur la carte de la figure 41. Selon les travaux de l'Observatoire de la qualité des rejets côtiers de la Manche[154], dans son édition 2021 sont notées pour les différents havres et débouchés des rivières du Coutançais les pollutions suivantes :

- Havre de Geffosses : dans des bassins ruraux, la pollution bactériologique provient principalement de l'élevage bovin, la réhabilitation de la station de Gouville en 2008 puis le

[154] Le réseau de la qualité des milieux permet un suivi de la qualité des principaux rejets côtiers susceptibles d'impacter la qualité sanitaire des eaux de baignade, des zones conchylicoles et de pêche à pied. Ce suivi est assuré, depuis 2002, dans le cadre d'un partenariat établi entre le conseil départemental de la Manche et l'Agence régionale de la Santé de Normandie avec le soutien financier de l'AESN.

raccordement d'Anneville ayant permis une amélioration du paramètre E. coli. Mais la zone conchylicole de Pirou dont l'exutoire rejoint ce havre en impacte négativement la qualité, en temps de pluie. Quant aux teneurs en nitrates relevées à l'embouchure du havre de Geffosses, elles sont fortement influencées par les eaux marines et difficilement attribuables à une origine terrestre.

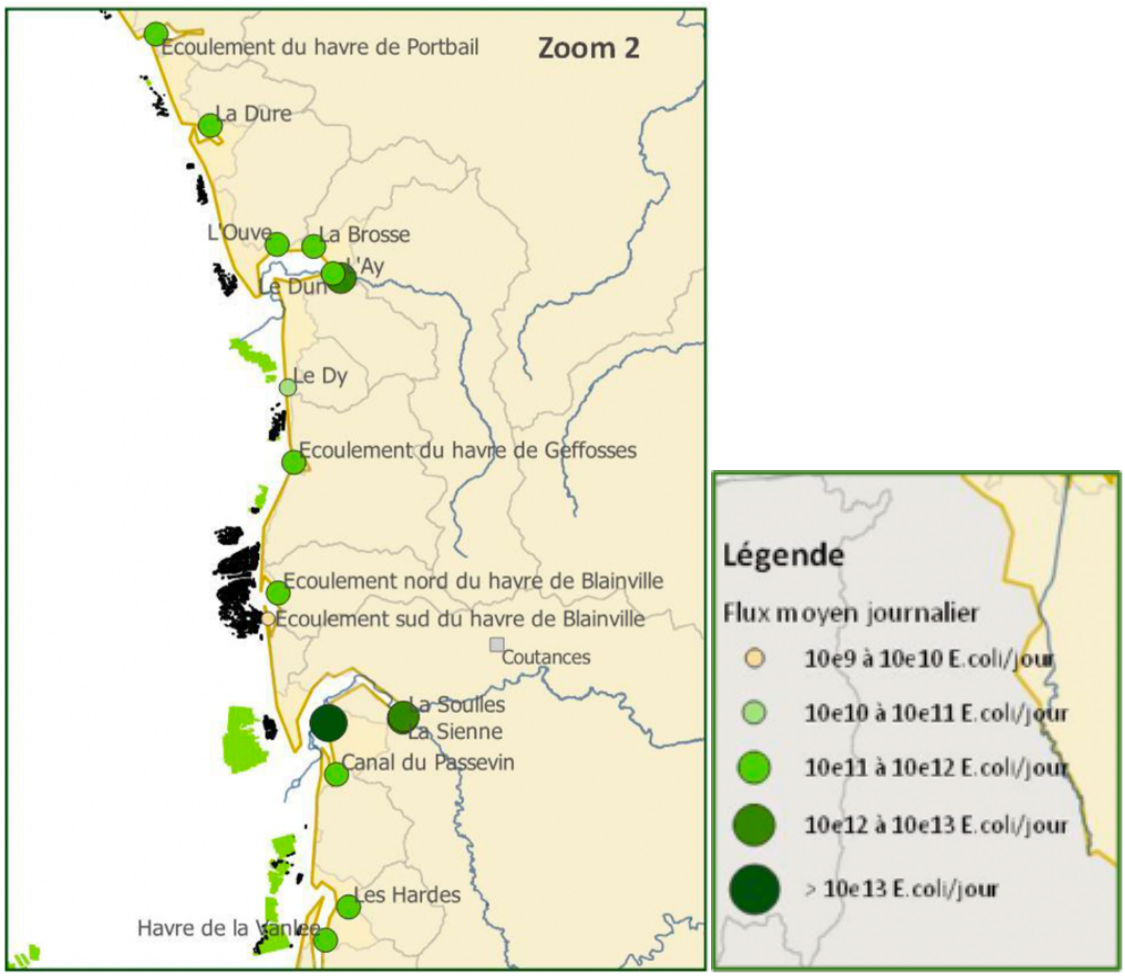


Figure 41. Cartographie de la qualité moyenne des rejets côtiers sur la période 2005 - 2020, flux moyens journaliers (source Service Qualité des Eaux du Département de la Manche, 2022, Bilan 2020 - 2005, page 15).

- Au nord du havre de Blainville : Grâce à des extensions des réseaux d'assainissement de Gouville-sur-Mer et Blainville-sur-Mer, les flux contaminants ont été réduits, sauf en cas d'épisodes pluvieux. A noter, une pollution azotée en lien avec un établissement mytilicole.

- Au sud du havre de Blainville : il s'agit de l'exutoire des eaux pluviales d'Agon et en partie de Coutainville ainsi que d'une dizaine d'établissements conchylicoles implantés sur la base du GIE d'Agon. La découverte de norovirus, à la suite de la TIAC 2012-2013 du site de Blainville-Gouville, a altéré l'amélioration des teneurs en E. coli et Entérocoques. L'étude des réseaux d'eaux usées et pluviales décidée en 2013 n'a débuté qu'en 2020.

- La Soulles : La présence d'E. coli régulièrement supérieure à 10^4/100ml est à la fois d'origine rurale, ANC et élevages bovins et urbaine, la ville de Coutances présentant des canalisations et des branchements d'eaux usées défectueux. En revanche, les nitrates sont régulièrement inférieurs à 25 mg/l.

- La Sienne : depuis 2014 les suivis mensuels font état d'une bonne qualité microbiologique, sauf en temps de grosses pluies.. Néanmoins compte tenu de ses affluents, les flux microbiologiques restent importants et sont une source de pollution non négligeable. Quant aux nitrates, ils dépassent très rarement 25 mg/l.

- Havre de Regnéville : dans un secteur très sensible (baignade interdite depuis 2018 au nord de la plage de Montmartin-sur-Mer, pêche à pied interdite en 2017 et en 2021), la teneur microbiologique du havre est la résultante des apports de la Sienne auxquels se mêlent les apports plus chargés de la Soulles. Les nitrates restent dans les limites des exutoires de la Sienne et de la Soulles.

- Les Hardes : situé entre Bricqueville-sur-Mer et Lingreville, dans un bassin versant riche en exploitations d'élevage et maraichères, les contrôles microbiologiques mettent évidence des pics avec des teneurs en E. coli supérieurs à 10^4 /100ml pendant la période estivale par temps de pluie ou temps sec. Les nitrates ont été l'objet de variations importantes de 10 à 30 mg/l avec un pic à 36 mg/l en juillet 2008.

- Havre de la Vanlée : aux apports de l'élevage bovin et du maraîchage s'ajoutent ceux des touristes (la population est multipliée par 2 ou 3 en période estivale). En dépit des nombreuses actions depuis 20 ans (extension de réseaux EU, réhabilitation des stations d'épuration, mise aux normes d'exploitation d'élevage, etc.), la qualité de l'eau fluctue.

Comme l'indique la DDTM Manche en 2017, « *Les facteurs de la pollution micro-bactérienne observée étant diffus et multiples »,* l'identification des responsabilités s'est avérée complexe. Une personne de l'AESN nous précise qu'il peut y avoir « *trois sources de pollution : l'humain et les systèmes d'assainissement, le pacage dans les prés salés, et le dépotage des petites moules non calibrées pour lesquelles il n'y a pas de méthodologie claire (...) On essaye d'agir sur les trois plans. (...) En fait, on n'a pas de système pour évaluer laquelle*

des trois sources est prioritaire pour agir, n'ayant pas de dispositif de mesure, et donc aujourd'hui on s'appuie uniquement sur la surveillance effectuée par le conseil départemental que l'on finance et qui mériterait d'être développée. » (entretien 25 septembre 2025).

Et les acteurs locaux s'avèrent peu enclins à s'engager. Hervé Guille, maire délégué à la ville nouvelle de Quettreville, conseiller communautaire de la CCCMB et président de la CLE du SAGE COC, nous confie en entretien : « *On en était arrivé à une extrémité où on ne savait même plus quelles étaient les origines de la pollution. (...) Je pense qu'on a ça dans la politique du mandat actuel : pour les 6 ans on s'était engagés à mettre de l'argent sur la table, de trouver des partenaires pour nous aider à financer et de s'engager vraiment dans une lutte contre ces pollutions, mais surtout de connaître l'origine de ces pollutions qui sont multifactorielles.* » (entretien 22 octobre 2025)

3.3.2. De l'absence de diagnostic partagé des sources de pollution à une lente reconnaissance collective

Cependant, nous ne sommes pas ici dans le cas d'un problème complexe ou "wicked problem", « *c'est-à dire un défi d'une complexité et d'une interconnexion telles qu'il n'existe souvent pas de consensus sur leur définition ou sur les solutions à y apporter.* » (Loubet & Bouisset, 2025).

Reste la question d'une représentation partagée du problème et des solutions à apporter, et la volonté de les porter.Dans leur lettre de 2017, les services de l'État dans la Manche indiquaient que la pollution « *ne résulte pas de la méconnaissance d'une norme mais d'une insuffisante prise de conscience des effets néfastes de telle ou telle pratique ou habitude. Dans ce cas, c'est à un travail de pédagogie et d'accompagnement de proximité que devront se livrer les différents groupes de travail thématiques établis sous le co-pilotage de l'État et de la Communauté de communes de Coutances Mer et Bocage. Cet accompagnement pourra être technique ou financier, selon les cas* ».

Qu'en a-t-il été de la prise de conscience des différents acteurs et de leurs implications dans la lutte contre les pollutions littorales et la contamination des coquillages ?
Comment comprendre le désintérêt jusqu'à récemment des acteurs locaux pour agir ?

Une convergence d'actions contre les insuffisances des assainissements, collectif et non collectif

En reprenant les pollutions indiquées sur le tableau 13, l'accord semble se faire entre tous les acteurs sur l'absence ou l'insuffisance des systèmes d'assainissement (stations de traitement, réseaux d'eau usée et d'eau pluviale, et ANC) dans l'origine des pollutions.
Comme nous l'indique une chargée de mission de l'agence, « O*n peut considérer que les liens avec l'assainissement sont certains : on a des systèmes, dès lors qu'il y a des anomalies ou des dysfonctionnements, vu leur proximité du littoral on peut avoir des répercussions très très rapides sur le littoral et la qualité des eaux*. » (entretien 25 septembre 2025)
Dans le cadre du contrat de 2019 avec l'AESN, les travaux sur l'assainissement collectif dépendent des élus des communes disposant d'une station d'épuration. Bernard Malherbe, ancien maire de Regnéville-sur-Mer explique qu'« *à Regnéville, par exemple, des travaux très lourds financièrement ont été nécessaires sur la station d'épuration afin de permettre le raccordement de 150 maisons. Ces travaux d'assainissement coûtent deux millions d'euros. La CC nous a aidés à monter les dossiers d'aides.* » (cité dans Mathieu & Leblanc, 2020, p. 9)

La CCCMB ayant la compétence ANC, elle se montre très active. La mise en œuvre des actions est poussée par les services de l'État et aidée par l'agence de l'eau.
Une chargée de mission de l'agence sur le Cotentin nous rapporte ainsi : *« Sur les parties rétro-littorales, on hésite à étendre les réseaux au non collectif compte tenu des investissements colossaux et du fait qu'il y a des marais, et on sait qu'il va y avoir intrusion d'eaux parasites qui vont surcharger les stations. C'est souvent difficile à faire entendre aux collectivités. (...) Pour certains l'extension est la solution et dans certains cas, cela amène à des investissements qui n'ont pas été bien mesurés par les collectivités*. (..) *Actuellement ce sont les politiques qui bloquent, même si les investissements seraient beaucoup moins élevés que celui de réviser l'assainissement collectif et pourraient régler ces problèmes de contamination.* » (entretien 25 septembre 2025).
Aussi la CCCMB s'est engagée récemment dans cette voie. Hervé Guille nous explique que « *On a commencé à travailler sur les particuliers avec l'ANC. On en avait 12 000 et on a commencé avec ceux qui avaient un impact sur l'environnement. On a eu un financement important de l'agence de l'eau et on en a fait bénéficier nos administrés. (...) On en a aidé plus de 1 000, plus 600 qu'on a obligés à effectuer les travaux sans aide... Maintenant on attaque les mutations et on est plus sévère, avec la majoration pour les gens qui ne se mettent pas en conformité alors qu'ils peuvent être aidés...* » (entretien le 25 octobre 2025)

Le rapport[155] du SATESE de la Manche indique dans son édition de 2025 que durant l'année 2024, dans la Communauté de communes de Coutances Mer et Bocages, 1066 équipements ont subi un contrôle périodique, et 238 un contrôle post réhabilitation ou installation neuve soit 1304 installations.

À côté des progrès dans l'ANC, il reste un traitement partiel des rejets des mobil-homes. À ce sujet Louis Teyssier nous explique qu'« *Ici, au nord de la Sienne, nous avons réglé le problème puisqu'il est interdit d'avoir un mobil-home en dehors des terrains de camping. Nous avons un terrain de camping avec 200 mobil-homes mais dans la nature c'est formellement interdit. (...) Tout est relié au « tout à l'égout ». C'est le cas pour Agon-Coutainville, Blainville et Gouville c'est la même chose. Par contre au sud de la Sienne vous avez des centaines de mobil-homes dans la nature. Je ne sais pas pourquoi*. » (entretien, 22 octobre 2025)

Les difficiles (et lentes) transformations des pratiques professionnelles, conchylicoles et agricoles

Ainsi que le martelait la DDT Manche en 2017 dans sa lettre, c'est l'ensemble des acteurs qui doit agir. « *Car c'est bien tout le bassin versant qui est concerné, les rejets de l'amont se retrouvant inexorablement à l'embouchure des havres, tôt ou tard. À cet égard, une démarche globale doit être conduite pour apporter les solutions les plus efficaces et les plus durables.* »

La reconnaissance dans les pollutions littorales de la responsabilité des entreprises conchylicoles n'est pas évidente, les professionnels incriminant d'abord les insuffisances de l'assainissement collectif. Le 7 mars 2024, le président du Conseil régional de Normandie organise une réunion sur les pollutions virales « *... Les professionnels du secteur se retrouvent victimes d'une situation qui ne dépend pas de la manière dont ils travaillent mais de la qualité sanitaire du milieu récepteur, sur laquelle ils n'ont pas de levier d'action. En effet, l'homme infecté constitue le seul réservoir des norovirus. Leur présence récurrente dans l'eau de mer provient principalement des stations d'épuration qui ne disposent pas de traitements de l'eau appropriés pour ces virus, ces dernières devant par ailleurs gérer des flux plus conséquents en cas de pluies abondantes.* » (Région Normandie, communiqué de presse, 2024[156])

Les dépôts de coquillage sont encadrés par une réglementation stricte, comme en témoigne l'arrêté préfectoral du 22 octobre 2015 qui précise, dans son article 3 : « *Les moules sous la taille commercialisable sorties de la mer depuis moins de 24h, doivent être broyées*

[155] SATESE, 2025, Rapport. Volet animation départementale pour les SPANC.

[156] https://www.normandie.fr/sites/default/files/2024-03/communique-norovirus2024-soutien-normandie.pdf

préalablement à leur dépôt pour faciliter l'épandage et favoriser leur dispersion naturelle sous l'effet de la mer... L'épaisseur du dépôt ne peut excéder 5 cm.. » et dans son article 4 : « *Ces opérations se font avec le contrôle d'un comité de pilotage composé de la DREAL, l'ARS, la DDTM, le SMEL et le Comité régional de la conchyliculture Normandie-Mer du Nord.* »
Il reste la mauvaise application des dispositions de l'arrêté d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime pour les dépôts de moules sous-taille commerciale sur l'estran, et les pollutions récurrentes. Cependant depuis une décennie, les professionnels cherchent des solutions sur une logique d'économie circulaire. Le 9 mars 2015, pêcheurs, conchyliculteurs et agriculteurs normands ont signé la charte de VALorisation des COQuillages en AGRIculture (VALCOQAGRI), misant sur la coopération des pêcheurs (CRPBN), des conchyliculteurs (CRC) et des agriculteurs (chambres d'agricultures de la Manche et du Calvados) pour transformer et valoriser à moindre frais la matière brute via l'amendement calcaire de terres agricoles. À ceci s'ajoute la recherche d'une commercialisation des moules « sous taille ». Dans son édition du 2 novembre 21 « *l'Usine Nouvelle* » titre : *« Pénestin : l'usine Musella valorise les moules trop petites.*[157] *Depuis fin août, l'usine a produit près de 20 tonnes de chair de moules, à un rythme de 150 kg par heure. Le dirigeant de Musella envisage les 400 kg/heure en 2022 et compte embaucher une vingtaine de salariés en 2023... »*

La conchyliculture nécessite des besoins spécifiques concernant ses installations (stockage et lavage) qui doivent être localisées au plus proche du rivage. Cependant les pratiques de lavage participent d'une détérioration du système d'assainissement collectif, comme nous le rapporte Hervé Guille. « *Le problème repose sur le fait que les eaux de lavage ne devraient pas être envoyées au réseau d'assainissement car elles abîment l'installation qui n'est plus en mesure de traiter les eaux usées.* » Une personne de l'AESN nous confirme qu'« *Actuellement il y a un contrat de service entre la SAUR et les conchyliculteurs pour envoyer leurs eaux de cuisson dans le réseau d'assainissement à la condition que ce soit à une concentration égale à l'eau de mer, mais en réalité, c'est manifestement au-dessus. (...) Par exemple la station d'Agon-Coutainville, une 36 000 EH, sur la zone de Blainville où sont situées les principales installations de cuisson de bulots qui envoient une eau très saline agressive pour les réseaux qui supportent mal le contact de cette eau de mer, ce qui entraîne un vieillissement prématuré. (...) Toutes les collectivités n'ont pas la même volonté ni les mêmes moyens et on a*

[157]https://www.usinenouvelle.com/article/communique-penestin-l-usine-mussella-valorise-les-moules-trop-petites.N1157142

quelques difficultés avec le délégataire de la plupart des collectivités. » (entretien du 25 septembre 2025)

À la dégradation des réseaux d'assainissement s'ajoute l'impossibilité d'une réutilisation des eaux usées, à la sortie de la station d'épuration, comme nous l'explique une personne de l'AESN. « *La concentration en chlorure de sodium rend impossible la réutilisation des eaux usées traitées. Aujourd'hui le principal utilisateur est le golf d'Agon-Coutainville qui prélève directement dans l'aquifère pour laquelle ils ont une autorisation. Le point de prélèvement est proche de celui des rejets et en 2022 ils ont observé une dégradation du gazon qui s'aggravait avec les arrosages. La conclusion a été faite qu'il s'agissait des rejets des industriels, les eaux de cuisson étant plus concentrées en chlorures de sodium après usage. La correction de ce problème risque d'entraîner des surcoûts très importants du fait des réactifs en plus grande quantité ou la formation des salariés. (...) Au sein des exploitations lorsque les études de leurs systèmes de rejet ont été faites, on a vu une certaine obstruction de la part des conchyliculteurs à laisser les techniciens évaluer la situation.* » (entretien 25 septembre 2025)
Quant au bureau d'étude Altereo[158], il recommande de déconnecter complètement les eaux salines de la station d'épuration, et un traitement spécifique des eaux de lavage par l'usine conchylicole.

En ce qui concerne les pollutions d'origine agricole, leur origine est reconnue et précisément citée, sans pour autant que cela entraîne des mesures de correction adaptées à toutes les causes. L'établissement des « *profils de vulnérabilités des zones de production* » par l'ARS et l'IFREMER, à la demande du préfet du département et du président du conseil départemental de la Manche, sur les sites d'Agon Nord et d'Agon Sud, Blainville-Gouville et Hauteville-sur-Mer et leur publication en 2013 en témoignent. Les origines agricoles sont relevées pour chaque site, que ce soit pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage, l'abreuvage sauvage dans les cours d'eau ou le pacage dans les herbus. Ce qui met en évidence la connaissance précoce des causes des pollutions littorales. L'analyse de l'IFREMER en 2021 rappelle clairement (même si prudemment) la responsabilité des apports dus au bétail. « *Au regard de ces éléments, la contamination microbiologique potentielle de la zone d'étude (Gouville-Blainville) semble d'origine mixte, humaine et animale.* » (Rocq, 2021, page 66)

[158] Alteréo, *Recherche des causes et mise place d'un plan d'actions pour lutter contre l'intrusion d'eaux salines dans les réseaux d'eaux usées*. » 24 septembre 2025.

La question qui reste posée est avant tout de comprendre pourquoi une prise en compte si tardive pour traiter les pollutions d'origine agricole, alors qu'on a observé une mobilisation efficace pour traiter les défauts de l'assainissement collectif ou individuel.

Le Coutançais est un pays bocager où domine l'élevage bovin. D'après l'enquête de 2019 auprès des référents et exploitants, 70% des exploitants disposent d'une activité principale d'élevage bovin, 10% ont une activité équestre, il existe quelques élevages de porcs, de volailles et d'ovins mais dans des proportions qui restent négligeables par rapport aux élevages bovins. Le maraîchage concerne la zone littorale (Terrealto, 2020). Une personne de l'AESN nous raconte. « *Je suis arrivé en Normandie il y a quinze ans et il y avait des problèmes qui ne semblent pas réglés aujourd'hui. Chacun continue à travailler dans son coin avec des communautés professionnelles très fortes. On évoquait les conchyliculteurs, mais c'est toutes les branches, certes les éleveurs, mais les maraîchers aussi. Il suffit de voir les producteurs de poireaux de Créances (qui possèdent un label) (...) Lorsqu'on note des dysfonctionnements dans leurs systèmes d'assainissement, les élus locaux hésitent ou refusent d'aller s'affronter aux industriels du maraîchage.* » (entretien 25 septembre 2025).

Hervé Guille est retraité, mais en tant qu'ancien éleveur, il nous retrace l'extension des exploitations, sans qu'une mise aux normes l'ait systématiquement accompagnée : « *Ils (les éleveurs) se sont mis en conformité à une certaine époque, avec des installations de traitement qui sont trop petites aujourd'hui. On a des débordements d'installation. (...) Il y a eu des gens qui ont eu des financements pour des exploitations de 100 vaches laitières et aujourd'hui la même exploitation en a 200. Ils n'ont pas pu prétendre à des aides et ils les ont adossées à des bâtiments souvent non conformes ou trop petits.* » (entretien 22 octobre 2025)

Tableau 14. Évolution des exploitations agricoles dans la Manche

	Nombre d'exploitations	Part de la SAU dans la surface totale (en %)	Volume de travail en ETP	SAU moyenne en ha
1970	38 317	81,9	54 459	12,8
1979	32 559	82,5	43 852	16,2
1988	26 659	81,2	34 122	18,3
2000	18 242	75,6	18 660	24,9
2010	11 328	71	13 224	37,7
2020	8 038	70	11 219	52,4

(source : Viz agreste, résultats du recensement 2020)

Cet agrandissement des exploitations correspond à une évolution qui a concerné toutes les exploitations agricoles en France, particulièrement celles du département de la Manche (voir tableau 14). La diminution du nombre d'exploitations en 10 ans (2010/2020) est de 30 % contre 20 % au niveau national, tandis que la SAU (Surface agricole utilisée) augmente de 72 % contre 20 % au niveau national (source Viz Agreste).

Comment comprendre la lenteur des acteurs locaux à lutter contre les pollutions littorales jusqu'à une période récente

Le 23 octobre 2023, lors d'un entretien à Gavray, au siège du Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Entretien de la Sienne (SIAES), avec son président Stéphane Villaespesa, celui-ci, évoquant les difficultés pour trouver des accords politiques entre les collectivités d'amont et d'aval, me déclarait : « *Les collectivités de l'intérieur ne se sentent pas concernées par les problèmes de celles du littoral, c'est vraiment l'identité bocagère* ». Ignorant tout de cette expression je lui ai demandé de m'en donner une définition, ou du moins une explication. Il m'a répondu que « *dans les régions de bocages, avec la vie et la gestion des exploitations dans des territoires clos et bien définis, il se créait chez les agriculteurs un individualisme avec un repli sur soi et son espace.* »

Ce nouveau point de vue m'a amené à rechercher les travaux qui avaient pu être réalisés sur cette notion d'identité bocagère.

Les travaux de Marc Bloch sont particulièrement éclairants sur ce point, afin d'analyser l'attitude de replis sur la commune, comme un aspect de la particularité du territoire du Cotentin qu'il définissait comme « Identité bocagère ».« *Ne disons pas que le régime des enclos était tout individualiste. Ce serait oublier que les villages où il régnait, possédait à l'ordinaire des pâquis communaux fort étendus et sur lesquels ils surent souvent, en Bretagne par exemple, maintenir avec une énergie farouche les droits de la collectivité ; oublier aussi que parfois – mais non toujours ce n'était le cas ni dans la Bretagne du Nord ni dans le Cotentin....l'empire de la collectivité s'arrêtait devant les labours ... chaque cultivateur est maître de son assolement. » ... « un égal respect du chacun chez soi. »* (Bloch, 1931, p. 64)

Pour Lena Gourmelen, le bocage, au-delà de l'individualisme, témoigne de la volonté de liberté des agriculteurs. *« Le bocage est une structure majeure des paysages agraires bretons. Paysage d'enclos végétaux, associé à un habitat dispersé, à un dense réseau de chemins et à un régime agraire individualiste, il est devenu un objet à caractère identitaire. » « ...on observe cependant un trait constant dans l'attitude des agriculteurs : il s'agit de l'affirmation de leur libre arbitre dans la gestion de leurs terres... »* (Gourmelen, 2022)

Magalie Watteaux pousse un peu plus loin l'analyse en considérant une relation de réciprocité entre bocage et individualisme. « *« En fait les rapports sociaux de solidarité ne revêtaient pas les mêmes formes que dans les pays de champs ouverts : la vérité est que, dans ces campagnes, l'esprit de solidarité, ou, pour parler comme Roger Dion, de « discipline sociale », s'il ne possédait pas en lui-même moins de puissance qu'ailleurs, ne revêtait point les mêmes formes que chez les villageois de champs ouverts et allongés. Bref, l'individualisme caractérise et même induit les bocages »* (Watteau, 2005).
L'individualisme serait-il l'obstacle au continuum homme - terre - mer et la solidarité entre les acteurs et leurs territoires ?

Dans leurs étude comparative de 2022 sur le rapport entre solidarités et territoires entre le Causse-Méjean et le Pays manchot, Camille Robert-Bœuf et Nicole Mathieu débutent par ce constat : *« Le dialogue comparatif de terrains et de temps de recherche a commencé par cette étonnante contradiction : pourquoi, alors que le concept de solidarité voire de solidarisme avait été central dans la construction du « territoire » (rural) du Causse Méjean, n'était-il pour ainsi dire pas présent pour instruire celui de « régénération rurale » fondamental dans les terrains manchois ? »* Elles présentent dans leur article une *« société locale était « modérée » dans sa vision d'avenir, peu ouverte aux horsains, se définissant encore par les liens familiaux et une relation forte aux lieux dits de leur naissance ; une société de proximité adoptant de façon « raisonnée » les innovations et une stratégie prudente pour résoudre les problèmes. »* (Robert-Bœuf & Mathieu, 2022).

Nous pouvons aussi considérer, dans la constitution de la CCCMB, la juxtaposition des deux mondes distincts, voire opposés, le littoral et le bocage.
Lors de l'entretien avec Louis Teyssier, celui-ci me déclarait : *« C'est un mariage qui a été voulu politiquement, mais c'est un mariage de « la carpe et du lapin », en l'occurrence du monde maritime et du monde bocager. Ce sont deux mondes qui n'ont rien à voir ensemble. Le monde bocager est un monde assez isolé, refermé sur des petits villages alors que le maritime c'est l'ouverture, sur le monde, et c'est l'accueil, depuis une centaine d'années de la population estivale..... On a demandé à deux populations qui n'avaient pas l'habitude de le faire de travailler ensemble. De plus, les villes du littoral et les habitants ont toujours été pris pour des nantis, surtout depuis le développement du tourisme…»* (entretien 22 octobre 2025)

Le 26 juin 2017, le conseil communautaire avait présenté « le projet de territoire » qu'il adoptera par un vote le 5 décembre 2018 dans lequel on peut lire que « *le territoire communautaire présente de profondes disparités de revenus d'une partie du territoire à l'autre. En effet, si les communes littorales présentent des niveaux de revenus médians supérieurs à celui de la France Métropolitaine (20 328 €/an/uc en France contre 23 708 €/an/uc à Agon Coutainville par exemple), les communes plus rurales se situent aux alentours de 16 000 €.* » (Coutances Mer et Bocage, une vitalité réaffirmée - Projet de territoire, p.10)

On pourrait s'attendre à ce que la CLE du SAGE COC, à laquelle la compétence GeMA a été transférée, soit active dans la prise en compte des pollutions littorales et la mise en œuvre d'actions. L'état des lieux par le SAGE établi en 2018 identifie l'existence des pollutions affectant la conchyliculture et la baignade, mais en ne tenant compte que des pollutions provenant de l'assainissement collectif[159]. Comme présenté dès l'introduction, l'approche des pollutions littorales dans le PAGD est limitée, distinguant nettement les actions dans les communes littorales de celles dans les communes de bocage. Parmi les 5 enjeux que la CLE définit, celui sur les enjeux liés à la qualité des milieux est très vague (« *Préserver les milieux aquatiques et naturels des atteintes liées aux activités humaines et améliorer leur gestion* », PAGD, 2023, p. 92).

Quant aux actions proposées, une seule disposition évoque clairement l'origine agricole des pollutions mais sur la zone des pré-salés[160] dans la gestion foncière afin de proposer des terrains de replis pour les moutons en zone littorale. Cette mesure contribue à diminuer le risque de pollutions bactériologiques. Et parmi les quatre objectifs chiffrés du SAGE, seul l'objectif 2 est axé sur le traitement des pollutions, mais uniquement sur les rejets des différents[161] réseaux (collectifs, domestiques, agricoles) et leur non-conformité.

[159] Les profils de vulnérabilité des zones de baignade ont permis de cibler les principales sources potentielles de pollution et d'apporter à l'échelle du département les conclusions suivantes : une prépondérance des pollutions

[160] PAGD SAGE COC *Disposition 33 - La Commission Locale de l'Eau souhaite renforcer le rôle des collectivités locales (notamment le Département au titre des Espaces Naturels Sensibles de la SAFER, du Conservatoire du Littoral, Terre de liens…)*

[161] L'objectif 2 « *Améliorer la qualité des eaux superficielles, souterraines et littorales* » est marqué par la finalisation des schémas directeurs communaux ou intercommunaux EU et EP, et, en opérationnel par les actions de lutte contre les transferts de pollutions issus des mauvais branchements EU/EP et des exploitations agricoles (p. 159).

C’est pourquoi dans le schéma de synthèse (figure 42), nous avons considéré que la vision des relations terre-mer demeurait parcellaire. Rarement évoquées en tant que telles, les pollutions sont liées à la collecte des eaux usées, ce qui oblige les collectivités à poursuivre leur effort de sécurisation des réseaux (SAGE COC, État des lieux, 2023, p. 196). Quant à l’origine des pollutions et aux actions de traitement, elles sont généralement réduites aux services d’assainissement collectif ou individuel.

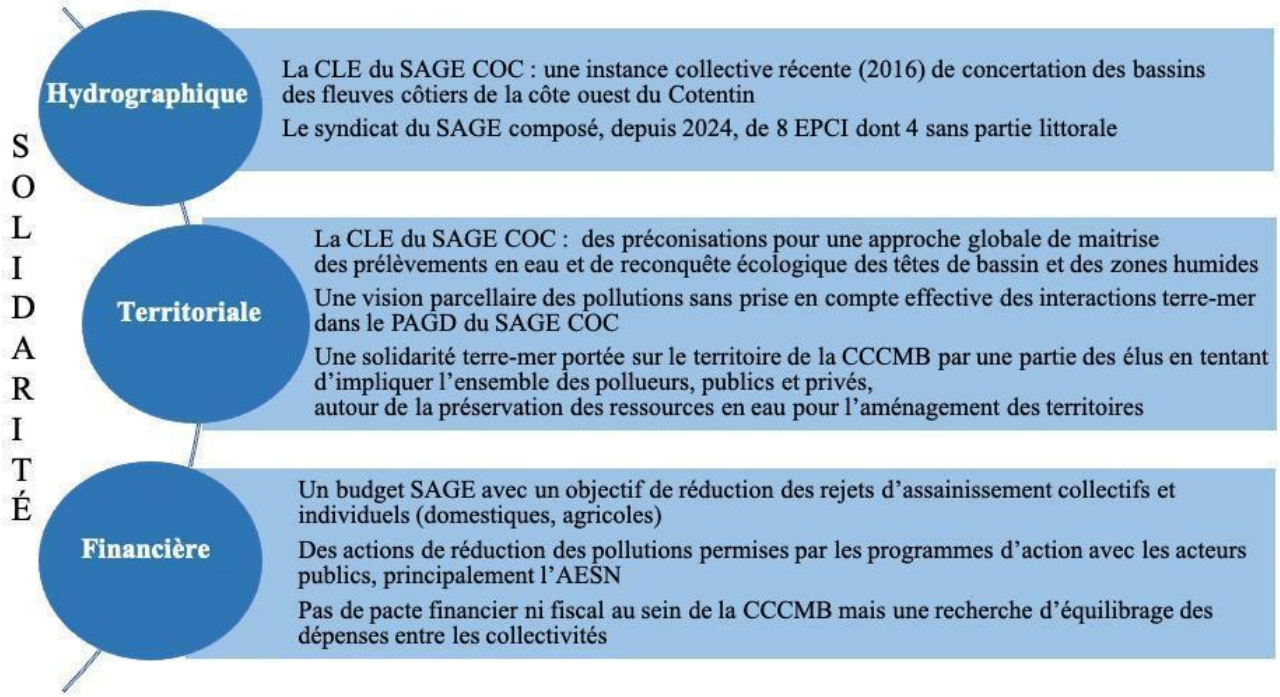


Figure 42. Une solidarité terre-mer récente portée par la CCCMB, hors du SAGE COC (Marcovitch).

Cela nous amène à examiner le périmètre de la CLE du SAGE COC, qui englobe quatre intercommunalités sans façade littorale (voir leur répartition sur la figure 43). Un acteur du SAGE COC nous apprend qu’« *à l’origine il devait y avoir deux SAGE : un qui concerne la côte et les petites rivières côtières, et un SAGE pour la Sienne et ses affluents. Au niveau de la Sienne, le syndicat a récupéré les compétences GeMAPI de toutes les intercos de son bassin, sur la compétence de bocages, des talus, de la restauration des cours d’eau, de l’effacement des seuils, et la restauration de la continuité écologique.* » (acteur du SAGE COC, entretien du 25 novembre)

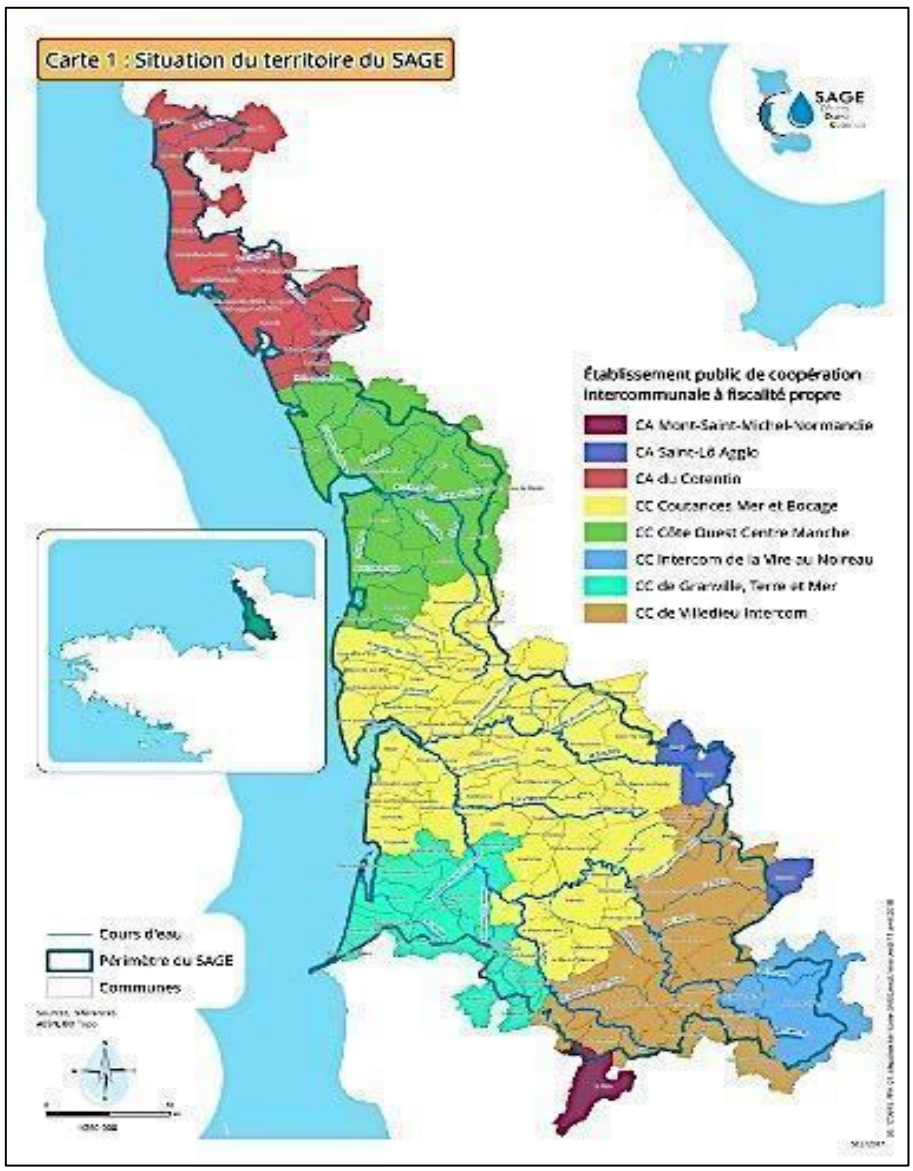


Figure 43. Les collectivités territoriales membres du SAGE Côte Ouest du Cotentin (source État des lieux du SAGE Côte Ouest du Cotentin, 2018, p. 5).

D'après les propos d'interlocuteurs rencontrés, certaines communes de bocage ne manifestent aucun intérêt pour les pollutions littorales. Ludovic Genet, Directeur territorial bocages normands de l'AESN, nous évoque l'absence de solidarité entre l'amont et l'aval de la Sienne, les élus n'ayant pas de côtes et donc pas de raison de financer le littoral (entretien du 23 octobre 2023). Hervé Guille nous explique que « *La solidarité ne peut pas ou peu s'exprimer dans le SAGE du fait d'intérêts non partagés entre les collectivités du centre et du littoral. Les communes ne veulent gérer que ce qui se passe chez elles.* » (entretien 23 octobre 2025)

Quant au syndicat de rivière sur la Sienne, un acteur nous indique que « *La coopération interco existe, mais elle est un peu chamboulée par certaines intercommunalités qui voudraient se créer leur propre service GeMAPI. L'une d'entre elles qui est totalement englobée dans le territoire du SIAES voudrait exercer elle-même sa compétence GeMAPI. En fait, ce que disent les responsables c'est que lorsqu'ils abordent les sujets comme renaturation, bocage, zones humides, ils n'arrivent pas à motiver leurs élus. Ils sont dans l'incapacité d'avoir des élus moteurs sur ces sujets puisqu'ils n'ont pas eux-mêmes de service gémapien. Ce que voudrait le président de l'interco, c'est que les élus se réapproprient ces sujets, et donc il veut récupérer la compétence et mettre en place son propre service, ce qui ferait complètement doublon avec ce qui existe déjà avec le SIAES qui s'occupe de l'entretien de la rivière.* » (entretien du 25 novembre)

3.3.3. Une gouvernance naissante au sein de la CCCMB pour engager une solidarité terre-mer

Là où le SAGE comme outil de gouvernance ne réussit pas (encore ?) à susciter une volonté d'agir sur le continuum homme-terre-mer, des élus au sein de la CCCMB se sont mobilisés pour porter une solidarité terre-mer entre les communes. Ce caractère très récent peut s'expliquer par les recompositions territoriales, et les difficultés à les faire accepter.

Une réforme ayant perturbé le mode de fonctionnement des collectivités locales et l'engagement des élus

Les réformes territoriales successives ont totalement refondé l'organisation territoriale manchote. De 715 paroisses en 1788 et encore 601 communes en 2015, le nombre de lieux de vie et d'identité a été divisé par 100 en 2020 (voir l'encart 11. Cependant le « choc » correspond surtout au passage, en 5 ans, de 601 communes à 8 EPCI. Dans un article récent consacré aux « *communes face à la réforme territoriale »*, Nicole Mathieu et Edgar Leblanc décrivent la situation des habitants de la Manche en ces termes : « *Dès lors et encore aujourd'hui pour les habitants qu'ils soient de souche ou « néo » manchois la commune est leur lieu principal d'identification (avec en deuxième lieu-dit celui du village ou de « l'hôtel » isolé) faisant de la Manche un maillage dense de petits lieux de vie gardant une forme d'autonomie ne serait-ce que par le panneau qui les signalent »* (Mathieu & Leblanc, 2020).

Des toutes petites communes rurales ont été regroupées pour constituer des communes dites nouvelles, les maires des anciennes communes devenant maires délégués de la commune nouvelle pour sauvegarder l'identité de leurs communes, comme Hervé Guille maire de Trelly depuis 2013, devenu maire délégué lors de l'intégration à la commune de Quettreville-sur-Sienne en 2019. Il est intéressant d'observer que lors de la création des communes nouvelles, celles de la Manche représentaient à elles seules 8,7 % des communautés nouvelles de France et 41,2 % de sa population vivait dans une de ces communautés nouvelles (AMF, 2017).

Encart 11. Évolution du nombre de communes dans la Manche (Mathieu & Leblanc, 2020)
1788 : 715 paroisses
1790 : 7 districts, 63 cantons, 697 communes
1801 : 5 arrondissements, 48 cantons, 670 communes
1985 : 601 communes
2002 : 4 arrondissements, 48 cantons, 602 communes
2015 : 601 communes
2016 : 36 communes nouvelles regroupant 121 communes
2020 : 8 EPCI, soit 3 communautés d'agglomération (CA du Cotentin, Saint-Lô agglomération, Mont-Saint-Michel-Normandie) et 5 communautés de communes (Coutances Mer et Bocage, Granville Terre et Mer, Baie du Cotentin, Côte Ouest-Centre-Manche, Villedieu Intercom)

Au-delà des chiffres, la lecture des déclarations d'élus locaux est très révélatrice de la difficulté de concevoir des formes de solidarité, en particulier amont-aval ou terre-mer, dans les combinaisons de regroupements de collectivités au gré des prérogatives qu'elles conserveraient selon les législations successives.

Bernard Malherbe, ancien maire de Regnéville-sur-Mer, commune littorale, se souvient. « *Avant 2015, Regnéville faisait partie d'une petite communauté de communes dans laquelle les élus faisaient « gratuitement » beaucoup de choses, où la fonction sociale remplie par la CCAS était réelle et visible. La communauté de Montmartin regroupant douze communes fonctionnait bien... Au moment de la mise en place, (*de CMB*) les difficultés se sont accumulées, à propos du budget surtout, des compétences à déléguer. »* (Mathieu & Leblanc, 2020).

Pierre Vogt, actuel maire de Tourville-sur-Sienne et président de la CoLiMer, considère pour sa part qu'il aurait fallu rester entre communes littorales avant de s'associer aux communes bocagères, avec pour ville centre Agon-Coutainville (entretien 2025).

Guy Geyelin, maire de Quettreville-sur-Sienne, commune bocagère, témoigne. « *Avec la grosse communauté regroupant une cinquantaine de communes, la Coutances Mer et Boccages, c'est plus compliqué. La dimension « bassin de vie », très présente dans la petite communauté, est moins évidente dans la grosse. Les conflits semblent parfois l'emporter, par exemple, entre les communes littorales et les autres, avec les revendications des ostréiculteurs*. » (Mathieu & Leblanc, 2020).

Claude Quesnel, agriculteur et ancien maire de Saint-Denis-le-Gast, commune bocagère, raconte. « *Depuis une vingtaine d'années, Saint-Denis-le-Gast faisait partie de la communauté de communes de Gavray. Les maires y étaient reconnus. On était une quinzaine, on échangeait nos expériences… Avec la loi NOTRé, la communauté de Coutances a absorbé celle de Gavray ... La troisième étape, avec la création de la communauté de communes Coutances Mer et Bocage (CMB) a conduit à des conflits entre les communes littorales et les autres. Les communes rurales paient pour les autres... La taxe GeMAPI nous a été imposée, à hauteur de 800 000 €, Saint-Denis-le-Gast a refusé de fusionner avec Gavray. Avec les compétences conservées, l'église, le cimetière, la voirie communale, l'instruction des permis de construire, le CCAS, l'agence postale, l'assainissement collectif, la restauration scolaire, la commune de Saint-Denis offre toujours des services de proximité aux habitants. »* (Mathieu & Leblanc, 2020).

Des élus de la CCCMB qui portent une vision mer-terre de la solidarité

Créée en 2017, la nouvelle CCCMB est présidée par Jacky Bidot, élu local depuis 2008. Son parcours politique et son ancrage dans le territoire (élu maire de sa commune, Le Mesnil-Amand, 2012, président du syndicat mixte intercommunal du Pays de Coutances, réélu en 2014 à la tête de sa commune, premier vice-président de la Communauté du bocage coutançais en janvier 2017, président de la jeune Coutances Mer et bocage (CMB) depuis 2019, maire délégué de la commune de Gavray-sur-Sienne, réélu à la présidence de la CCCMB en 2021) lui permettent de bien connaître les élus locaux et les enjeux territoriaux. Son implication et son dynamisme sont visibles dans les nombreux contrats signés (dont le premier contrat du bassin Seine-Normandie "Eau et climat" signé en 2019 avec l'AESN).

Au sein de la CCCMB, Hervé Guille, ancien éleveur, vice-président en charge de l'eau et élu d'une commune bocagère, et Louis Teyssier, ostréiculteur, conseiller délégué chargé du littoral et élu d'une commune littorale, Blainville sur mer font équipe pour convaincre les élus du bocage de leur intérêt à lutter contre la pollution littorale. Hervé Guille m'explique. *« Le travail qu'on a fait avec Louis, on ne se connaissait pas, mais on est devenus "copains". On a*

compris que la qualité de l'eau douce a une influence très directe sur le littoral et du côté pro où il y a plus de mille emplois, mais aussi sur l'activité touristique avec l'état des eaux de baignade et le loisir, la pêche à pied. On s'est rendu compte qu'il y a un problème conchylicole, c'est pour ça que le territoire a réagi. » (entretien le 22 octobre 2025)

Louis Teyssier complète. *« Avec Hervé Guille, on a décidé d'écrire à tous les maires de l'interco, pour leur dire que nous sommes à leur disposition pour leur expliquer tous les programmes sur la reconquête de la qualité des eaux depuis des années et le lien qui existe entre le bocage et le littoral, et que tout ce qui part du bocage arrive à la mer. On leur expliquait "Vous savez qu'en commençant par un effort important sur le bocage vous aurez, par ruissellement, des résultats sur le littoral".* » (entretien 22 octobre 2025)

Louis Teyssier replace ces actions dans le cadre des nombreux programmes engagés par la CCCMB. *« Il (Jacky Bidot) a donc misé sur l'ensemble des eaux du territoire, avec des programmes importants que l'agence de l'eau soutient largement avec les adaptations des installations d'élevage et d'abreuvage des animaux, les modernisations des SPANC. De plus, comme je vous l'ai dit, avec Hervé on a décidé d'aller voir les communes qui le voulaient pour leur expliquer et leur faire comprendre comment tous ces programmes fonctionnaient, on est venu tout expliquer. Je pense que ça passe par ça, ça passe par la pédagogie, ça passe par du contact, ça passe par le fait de se déplacer…* » (entretien 22 octobre 2025).

Tous les élus sollicités n'ont pas forcément montré leur intérêt (une vingtaine seulement selon Louis Teyssier et Hervé Guille).

Parallèlement, l'action a aussi été menée avec les organismes professionnels (chambres d'agriculture et Comité régional de conchyliculture), sur un autre mode de faire. « *On a donc proposé de prendre quelqu'un qui irait enquêter chez les conchyliculteurs et les agriculteurs, faire un état des lieux de leurs installations et pour certains leur permettre de pouvoir prétendre à des aides de l'agence pour améliorer leurs installations. On a eu beaucoup de difficultés car il y avait de la méfiance - "L'administration va entrer là-dedans, ils vont voir que mes eaux de gouttière ne sont pas collectées et je vais avoir des problèmes"-, alors que ce n'était pas le sujet. (...) On a décidé de faire venir les chambres consulaires pour les faire travailler avec nous. (...) Nous voulions que les professionnels du terrain soient à l'écoute de ce que dit la technique, en direct, et pas comme une interprétation de ce que les élus pensent. C'est ce qu'on a fait sur plusieurs sujets, et ça a super bien fonctionné et on rencontre régulièrement les conchyliculteurs et souvent la chambre d'agriculture sur d'autres sujets comme les plans d'urbanisme, le recensement des zones humides, la qualité de l'eau et la préservation de la*

ressource, l'étude des volumes prélevables, combien on a d'eau sous nos pieds. » (Hervé Guille, entretien 22 octobre 2025)

Cependant les arguments fournis ont d'abord été centrés sur les intérêts propres des agriculteurs à agir, sans lien avec les effets sur le littoral, comme nous le raconte Hervé Guille. « *On leur a dit vous allez travailler avec nous car quand on a des périodes de sécheresse comme en 2022, il faut de l'eau propre pour le bétail. Si on n'est pas en état de fournir en quantité ce que vous nous demandez et surtout en qualité, et si demain vos produits laitiers issus de vaches qui ont bu une eau polluée ou une viande bovine de même origine, vous ne pourrez plus vendre vos produits.*» (Hervé Guille, entretien 22 octobre 2025)

Et les deux élus ont eu soin d'impliquer les conchyliculteurs. « *Louis a fait venir les conchyliculteurs sur des installations qui ont des problèmes de rejets de produits de nettoyage et ils doivent aussi balayer devant leur porte*. » (entretien 22 octobre 2025)

Il reste que le travail de fond des élus avec les agriculteurs dépasse largement les questions de pollution. Comme nous le rapporte un acteur du SAGE COC, « *La CMB a été extrêmement moteur dans l'élaboration du SAGE. Vous avez le vice-président qui était en charge du cycle de l'eau qui a voulu présider le SAGE. Ils ont été moteurs et ont commencé à écrire le SAGE. Quand j'ai voulu en 2025 faire un point avec leurs services - assainissement, Gemapi -, ils sont déjà très avancés. Ils ont commencé tout ce qui concerne l'inventaire des zones humides, ils ont même lancé des petites dispositions pour inciter la profession agricole à s'accaparer de la question de la récupération des eaux de pluie. Ils ont fait cela avec la chambre d'agriculture et sont réellement moteurs sur ces sujets.* » (entretien du 25 novembre 2025)

Un autre sujet concerne le foncier agricole littoral, qui n'avait pas trouvé de repreneur au départ des propriétaires exploitants, l'est aujourd'hui par des agriculteurs des villages de l'intérieur qui viennent tous les matins avec les tracteurs et tout leur matériel et repartent le soir. Cette situation a amené la CCCMB à engager une action très particulière, que nous a définie Louis Teyssier lors de notre entretien. « *Nous faisons ce qu'on appelle une veille SAFER et lorsqu'on trouve des terres en vente là d'où ils viennent, on les achète et on leur dit de ne plus venir chez nous, qu'ils ont la terre plus près de chez eux, 1 ha pour 1 ha, sans avoir besoin de faire des kilomètres.*» (entretien le 22 octobre 2025)

Ce travail sur le foncier littoral est aussi conduit pour gérer la submersion du trait de côte et reculer les activités de bord de mer. « *Le déplacement de deux terrains de camping nécessite d'avoir des espaces à 2 ou 3 km en retrait de la côte, les espaces libérés pouvant être repris par les installations conchylicoles qui seraient reculées de 500 m selon les cartes de prévision*

du trait de côte en 2100. Pour le cas de Blainville, il y a un village vacances qui sera impacté et deux zones conchylicoles qui reprendront le terrain abandonné. Le village vacances remontera sur le haut de Blainville. » (Louis Teyssier, entretien 22 octobre 2025)

Ces explications témoignent du nécessaire travail en commun, facteur de solidarité territoriale entre les acteurs des zones littorale et rétro-littorale.
Les actions intégrées, de la terre à la mer, pourraient alors déboucher sur une solidarité territoriale plus large. *« Et peut-être demain après une solidarité particulière comme le fait, l'été les communes* lit*torales mettent à la disposition des cars pour les communes bocagères moins favorisées pour emmener les enfants du bocage à la mer, se baigner manger dans un bistrot et rentrer le soir chez eux. Ainsi, on crée un climat. Cela ne dépend que des hommes de créer ce climat. On peut aussi inciter les touristes qui viennent se baigner, de prendre un vélo ou un bus pour aller visiter le bocage qui est riche en histoire et monuments, le château de Cerisy-la-Salle, les abbayes, les cathédrales, notre territoire est très riche en architecture extraordinaire. Tout ça est nouveau, tout est à construire par l'interco*. » (Louis Teyssier, entretien 22 octobre 2025)

Toutefois, pour l'instant, il n'existe pas de pacte financier et fiscal au sein de la CCCMB. La Cour des comptes régionale dans son rapport en 2023 observait qu'*« À ce jour, la CCCMB n'a pas établi de pacte financier et fiscal avec ses communes membres. Une démarche en ce sens a été engagée en 2017, sans suite, compte tenu des fortes tensions politiques au sein du conseil communautaire. L'étude qui en résultait révélait de fortes disparités de richesse au sein du bloc intercommunal, et concluait à la nécessité d'asseoir le projet de territoire sur une solidarité financière*.»
En 2018, la CCCMB a institué la taxe GeMAPI, et ce, dixit le rapport de la Cour des comptes régionale *« afin de ne pas faire peser sur le budget principal les dépenses liées à cette nouvelle compétence*. » Cependant lorsque nous l'avons interrogé sur un manque de solidarité au sein de la CCCMB, Louis Teyssier nous a répondu : *« Je pense qu'il y a beaucoup d'amélioration. Si on fait passer des textes dans le cadre de la GeMAPI et de la taxe, ils sont votés à l'unanimité, ou une majorité très importante.* » (entretien 22 octobre 2025) Bernard Malherbe, ancien maire de Regnéville-sur-Mer, lui relevait : « *De gros progrès dans le fonctionnement ont toutefois été réalisés en 2018 et 2019, surtout dans la recherche d'une égalité entre les communes. Et des projets collectifs ont été construits, pour lutter contre les pollutions, contre les inondations, sur*

le devenir du littoral, sur la réinstallation d'exploitations agricoles. » (Mathieu & Leblanc, 2020).

Financièrement la solidarité est donc permise par les nombreux programmes engagés, les soutiens financiers de partenaires publics, dont ceux de l'agence de l'eau. Louis Teyssier nous explique en entretien : *« En fait il fallait dire à un moment : "Moi j'estime que la qualité des eaux littorales, c'est important et avec l'aide de l'agence de l'eau, je prends l'initiative, dès lors que l'agence me tend la main, de faire un programme de reconquête de la qualité des eaux*". »

L'importance du soutien financier de l'AESN nous est confirmée par Hervé Guille : « *Avec l'agence de l'eau qui a compris que nous étions prêts à mettre des fonds, elle nous a suivis. [Sur l'ANC] Quand on réhabilite une installation qui a un enjeu sanitaire, l'agence de l'eau apporte plus de 7 200 € d'aide financière, ce qui couvre les deux tiers, voire dans certains cas, la totalité de l'opération... L'agence avait déclaré qu'elle nous suivait, mais voulait une garantie qu'on atteindrait les objectifs qu'on avait mis très haut. Et on a dépassé les 100 % qu'on avait inscrits dans le programme. (...) Maintenant nous repartons pour un programme supplémentaire de 2 fois 3 ans pour le 12^{e} programme de l'agence qu'on va signer début décembre avec les mêmes objectifs de l'impact sanitaire.* » (entretien du 22 octobre 2025)

Pour reprendre l'ensemble des points analysés dans cette étude de cas, parmi les 4 défis - cognitif, technologique, socio-économique et politique - identifiés par Audrey Loubet et Christine Bouisset (2025) dans les représentations et les enjeux de gestion d'une pollution complexe des eaux littorales, l'origine des pollutions sur la côte ouest du Cotentin mettant en cause les activités littorales était établie depuis les années 2000 par les services de l'État et ceux du conseil départemental, les profils de vulnérabilité de 2010 ayant permis d'identifier clairement, site par site, les différentes origines des pollutions.

L'inaction des acteurs locaux n'est pas tant à rechercher dans les failles d'une gestion multi-niveaux de l'eau que les difficultés dues aux recompositions territoriales, l'absence de SAGE jusqu'en 2025 étant largement compensée par les actions des acteurs publics nationaux et régionaux, à commencer par la DDT et le CD de la Manche. C'est d'ailleurs lui qui porte depuis quatre ans le forum bi-annuel à Saint-Lô sur la qualité microbiologique du littoral (la 3e édition s'étant tenue le 21 novembre 2025).

Le défi n'est pas non plus vraiment technologique, même si les actions à mener supposent de repenser les modes de faire. On retrouve ici principalement des blocages socio-économiques et politiques.

Si les premières actions concernent l'assainissement, collectif et individuel, il faut rappeler qu'elles sont menées par les acteurs publics locaux et qu'elles ont été largement financées par l'agence de l'eau. Les actions auprès des acteurs économiques restent plus difficiles à obtenir et supposent des mécanismes de réciprocité entre le service rendu et la contrepartie accordée par les acteurs publics.

Et il faut attendre la création de la CCCMB en 2017 pour qu'une relation de proximité s'établisse au sein de l'intercommunalité entre des élus des communes du bocage et du littoral, autour de la sauvegarde des activités économiques, touristiques, conchylicoles et agricoles, et la préservation de la ressource. C'est alors que la solidarité est convoquée, celle pour l'eau permettant d'activer plus largement un projet pour les territoires ruraux et littoraux et l'ensemble des acteurs.

Conclusion de la troisième partie

Nous posions plusieurs points d'étude dans l'introduction de cette dernière partie, d'abord l'évocation ou non de la solidarité et ses modalités d'emploi, puis le système d'acteurs impliqué dans l'exercice de la solidarité, avec ses échelles temporelles et spatiales, et les valeurs données à l'eau et aux milieux.

Dans les trois cas, la solidarité est associée assez systématiquement à l'évocation des inondations et de leur prévention, selon une dimension hydrologique amont/aval. Elle est aujourd'hui territorialisée dans la relation entre territoires urbains et ruraux, les ZEC, les territoires ruraux étant mobilisés pour réduire les effets des inondations sur les territoires de l'aval. L'évaluation individuelle et collective de la vulnérabilité penche en faveur des villes, les indemnités pour services rendus devant venir compenser les pertes de l'agriculteur. « *Pour la collectivité, la perte d'une récolte sur une zone de territoire limitée génère une perte économique bien moindre que l'inondation d'un centre-ville.* » (Gilard, 2017, p. 122)
Toutefois la participation financière des collectivités concernées apparaît plus difficile à obtenir, faisant ressurgir les oppositions entre territoires urbains et ruraux et les divisions entre des collectivités riches et celles moins bien dotées, nécessitant un travail permanent de pédagogie et de concertation entre l'ensemble des acteurs.

En revanche, la solidarité est peu évoquée dans le cadre des pollutions, d'une part parce que les interactions amont-aval peuvent ne pas être identifiables, les différentes sources de pollution renvoyées à une diversité d'acteurs publics et privés, mais aussi par un manque de concernement des pollueurs, publics comme privés, vis-à-vis des milieux comme des autres utilisateurs. La pression réglementaire et sociale peut rester longtemps insuffisante, tant que des élus locaux ne s'impliquent pas dans la construction d'un collectif permettant la pratique de la solidarité. On retrouve le rôle central d'élus locaux dans la mise en œuvre d'une solidarité exercée dans la gestion de l'eau, soit de leur propre détermination, soit incités par d'autres acteurs, généralement publics (services de l'État et collectivités).

Les trois études de cas font ainsi ressortir l'importance d'une histoire et d'une expérience positive de la coopération entre structures publiques dans les recompositions intercommunales en cours. L'exemple du SyAGE montre l'importance de la codécision entre tous les élus de l'EPAGE, permise par des décennies d'efficacité de leur participation, la confiance entre eux et envers la structure pour travailler pour leurs mandants et leurs territoires. Pour citer une dernière fois le président Colas, « *Nous ne sommes pas un bureau d'études. Nous sommes une*

association (un collectif) d'élus qui travaillent librement dans l'intérêt de nos collectivités et de leurs habitants. » Les règles d'association et de partage de l'effort financier sont explicitées et régulièrement rediscutées. Ce fonctionnement se retrouve aussi bien au sein du SyAGE que de la CLE Bassée Voulzie et de la CCCMB.

Sans forcément passer par la conceptualisation du bassin versant (même si sa figure est désormais spontanément associée à la prévention des inondations par les acteurs) et l'existence d'une institution en son cadre, il reste l'importance de la taille du périmètre de réflexion et d'analyse pour gérer l'eau et appliquer la solidarité. Dans la prévention des inondations, Olivier Gilard mentionne une taille significative supérieure à quelques centaines de kilomètres carrés, en précisant que « *c'est souvent à ce niveau que sont observés d'importants dommages. C'est également un niveau approprié pour agir sur la complémentarité et la solidarité entre territoires*. » (Gilard, 2017, p. 121)

Cette dimension spatiale de l'exercice de l'action publique est l'un des fondements de la loi NOTRé, « *réforme de l'organisation des territoires, destinée à clarifier les modalités d'exercice des compétences des collectivités locales et à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique*[162]. » Ainsi que le soulignait Pierre-Alain Roche en entretien, « *Si on prend les solidarités locales inscrites dans les périmètres des collectivités locales non, mais il faut voir les efforts qui ont été faits pour regrouper ces collectivités à des échelles suffisantes pour que ces solidarités aient un sens. On observe les réticences des maires ou d'autres personnes qui ne veulent pas de ces solidarités, car chacun est persuadé qu'il a « quelque chose à perdre » dans ces solidarités. Les collectivités de la périphérie craignent que la ville-centre leur impose sa politique, ou dans le centre-ville on sait que c'est là qu'on paye pour les autres. Il est clair qu'à une trop petite échelle, il n'y a pas les mécanismes pour agir en solidarité. Il n'y a pas suffisamment de brassage social pour une bonne répartition des charges.* » (entretien le 8 décembre 2023)

Les trois terrains s'inscrivent dans le contexte de la loi NOTRé. La réforme de l'organisation des territoires vient dans le cas du Cotentin bouleverser le fonctionnement des communes et retarder leur coopération, mais elle peut aussi conforter le rôle des conseils départementaux, comme celui des syndicats préexistants. Là où la loi entendait simplifier la

[162] Cyprien Avenel, 2015, Adjoint de la Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), *Enjeux et impact de la réforme territoriale sur la mise en oeuvre des politiques sociales locales*, Intervention CNLE, https://share.google/I9KZ4qcPgIX0UdWNK

carte des syndicats et éviter les doublons avec les EPCI à fiscalité propre, dans la mesure où une institution perdure plusieurs décennies autour d'une expertise reconnue (comme le SDDEA dans l'Aube, ou le SyAGE sur l'Yerres), elle obtient et conserve la confiance de ses membres. On retrouve ici les résultats des travaux sur la proximité géographique et organisationnelle dans le développement territorial (pour ne citer que l'ouvrage sous la direction de Bernard Pecqueur et Jean-Benoît Zimmermann de 2004[163]), *mettant en exergue* le rôle central des interactions locales, des réseaux sociaux et des liens entre les acteurs locaux.
Les trois cas étudiés mettent en évidence le fait que la dynamique de l'intercommunalité nécessite un long temps de pratique pour que les collectivités adhérentes dépassent leurs seuls intérêts et construisent un projet de territoire embarquant la solidarité dans la gestion de l'eau. Elles butent cependant sur les difficultés qu'ont les institutions publiques à travailler la solidarité avec les acteurs socio-économiques - là chaque structure semble inventer ses modes d'implication, et ce, pour nos trois études, par l'implication personnelle des élus -, et la faible présence directe des habitants.

Un dernier point concerne la pratique financière de la solidarité.
Les trois études montrent que la solidarité dans la gestion de l'eau s'exerce, en grande partie, grâce à des aides financières, comme celle de l'AESN ou du Fonds Barnier, ou par des compensations, comme nous l'avons vu dans le cas de la Bassée.
Certaines évolutions apportent, à notre sens, un progrès dans le concernement. Lorsqu'un dialogue s'installe entre un agriculteur ou un représentant de la profession pour négocier la création d'une ZEC sur une partie de son exploitation, il ne s'agit plus d'indemniser « une victime » pour sur-inondation mais de rémunérer par des PSE un « partenaire majeur » dans la prévention des inondations. Ne nous voilons pas la face, il s'agit encore d'une « transaction financière », mais qui est active et non plus subie.
Aides et compensations interrogent la nature même de la solidarité. Celle-ci n'est pas une transaction commerciale, ce à quoi peuvent être assimilés les PSE et les MAEC, où les agriculteurs sont rémunérés pour des activités inhabituelles favorables à l'environnement. Mais lorsque Eau de Paris prend en charge sur les AAC la transformation des activités agricoles à bas niveaux d'intrant ou bio, et qu'elle l'associe à une gestion agricole du foncier et l'organisation d'une filière de commercialisation des produits, dans ce cas on associe

[163] Pecqueur B., Zimmermann J.B., 2004. *Economie de proximité*, Editions Hermès, Paris, 264 p.

l'agriculteur à un système de gestion, on dépasse l'indemnisation pour instaurer une coopération et introduire une notion de concernement, donc de solidarité.

On peut ici penser à l'exemple de l'opération de la Seine nourricière et d'AgriParis Seine, association créée en 2023 réunissant des collectivités territoriales[164] « … *dans le but de créer et de renforcer des synergies territoriales agricoles et alimentaires d'adaptation au changement climatique et de préservation de la biodiversité* » (Préambule des statuts de l'association AgriParis Seine). Cette association de collectivités, dont les membres sont pour la plupart étrangers les uns aux autres, tant du point de vue politique que géographique, se donne pour but de permettre à une partie du monde agricole d'opérer de façon durable sa mutation et son adaptation aux problématiques environnementales et hydrologiques. Il ne s'agit pas de la rémunération de services rendus mais d'une solidarité réelle entre les acteurs d'aujourd'hui et qui préparent aussi demain.

Nous retrouvons ici la définition que donnait Léon Bourgeois de la solidarité.

[164] Les collectivités fondatrices d'« AgriParis Seine » de l'amont vers l'aval : le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du Nord de l'Yonne - le Département de la Seine-Saint-Denis – la Ville de Paris – la régie « Eau de Paris – la Métropole de Rouen Normandie – la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole.

Conclusion

Dans l'introduction de cette thèse, j'évoquais mon parcours personnel et politique, et il est vrai qu'il n'est pas celui d'un véritable scientifique. Mes connaissances se sont progressivement enrichies de l'expérience des différentes activités et responsabilités que j'ai exercées pendant plus de trente ans. À ce jour, je ne peux toujours pas apporter de réponse définitive aux questions que je me pose. Ma seule « vérité » réside dans le fait que je devais les poser et que ce travail permettra peut-être d'y apporter des réponses.

Ainsi que nous l'avons décrit, la solidarité est indissociable du concernement. Il s'agit d'un contrat qui peut être moral ou matériel entre individus, institutions, et territoires, et qui n'a de valeur qu'à travers le partage équitable et réciproque des avantages et des difficultés. Chaque acteur est conscient de sa situation et de celle de son partenaire.

Cette solidarité, qui s'exerce dans les trois volets, hydrologique, territorial et financier, de la politique de l'eau et des milieux aquatiques, s'est mise en place et s'est développée tout au long d'une période durant laquelle, sans évoquer l'opulence, les problématiques quantitatives ne se posaient pas avec l'acuité que nous connaissons aujourd'hui. De même, des solutions aux pollutions diffuses bien que connues, encadrées par les législations nationales et européennes, étaient repoussées à une date ultérieure.

En considérant les deux échelons, régional et local, au regard de l'analyse des actions menées au sein du bassin Seine-Normandie et des trois terrains étudiés, l'idée d'une solidarité entre l'amont et l'aval et entre les territoires semble admise et fonctionner, au moins pour l'équipement des services d'eau et d'assainissement ruraux, comme pour la prévention des inondations. À l'inverse, le concernement entre les différentes catégories d'usagers pour la lutte contre les pollutions diffuses, le partage de la ressource en eau et la restauration des fonctionnalités écologiques des milieux aquatiques, reste encore très difficile à susciter.

On constate également une certaine banalisation de la solidarité financière, les aides des agences de l'eau étant vues comme une évidence par certains usagers ou certaines communes, alors que l'obtention de ces aides est assujettie à une identification collective des besoins, à l'échelle de tout un bassin, et au respect commun des orientations des programmes d'action.

Le changement climatique avec le réchauffement qui l'accompagne, se traduit par des alternances de sécheresses et d'inondations, rendant plus difficile la contractualisation solidaire. Cette situation va pourtant nécessiter d'une part des modifications dans les habitudes de consommation, l'usage de l'eau et sa pollution, et d'autre part, l'aménagement de certains territoires dans le cadre de la prévention des inondations et du déficit en eau, tout en préservant

ou reconquérant la quantité et la qualité des milieux naturels. Nous avons vu que le fonctionnement du triptyque est assuré, avec une certaine efficacité, même s'il est critiqué. Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale du 1er juillet 2025 sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, a ceci d'intéressant que les agences de l'eau ne font pas partie des agences dont la suppression est évoquée.

Bien qu'une certaine "justesse" semble appliquée dans les politiques de l'eau, du moins entre les territoires, nous pouvons cependant nous interroger sur les liens qui unissent les usagers au sein des collectifs institués par la loi. Dans les terrains étudiés, la solidarité à l'œuvre localement est avant tout portée par les élus locaux et régionaux, engageant les autres acteurs économiques et associatifs. En revanche, l'activité du comité de bassin, du moins en Seine-Normandie, tourne d'abord grâce à l'investissement des acteurs économiques, associatifs et des services déconcentrés de l'État. L'absence de participation des élus aux décisions du comité de bassin peut expliquer en partie l'absence de reconnaissance politique des instances de bassin au niveau national. À ceci s'ajoutent vraisemblablement les effets de la suppression du cumul entre un mandat parlementaire et la présidence d'un exécutif territorial.

Alors, faudrait-il changer le système de solidarité tel qu'il fonctionne actuellement ? Et si oui, pouvons-nous le faire ? Disposons-nous de meilleurs outils que ceux existants pour répondre aux défis climatiques, qui nécessitent une véritable solidarité pour "le partage du manque d'eau", entre usagers, et avec les milieux ?

La solidarité hydrographique introduite par l'instauration de la gestion par bassins versants dans la loi de 1964 a gagné beaucoup de terrain depuis cette époque. Que ce soit la gestion intégrée de la ressource en eau, par bassins ou sous-bassins versants, la GIRE se pratique dans le monde entier. De plus, en Europe, la DCE oblige tous les États à gérer la ressource par grands districts hydrographiques. Ce point n'est plus négociable, même si certains EPCI-FP, à travers la GeMAPI, conservent la gestion de la ressource, voire des inondations, dans un périmètre plus administratif qu'hydrographique.

Le triptyque sur lequel la solidarité dans les politiques de l'eau s'appuie reste unique au monde. Ses trois volets comptent, lorsqu'ils sont associés. Ainsi le volet financier repose sur un mode de prélèvement « indolore », dédié à l'eau (et non perdu dans les limbes budgétaires), à une échelle qui permet une péréquation entre communes pauvres et riches, dans les conditions d'un service dédié et s'en donnant les moyens. Les projets des collectivités locales fonctionnent parce qu'avec leurs ressources propres, elles bénéficient des aides des agences. Pierre-Alain Roche nous l'a précisé clairement. « *On pourrait imaginer des solidarités sur des bassins plus*

réduits. On pourrait imaginer que le bassin de l'Oise soit un territoire de solidarité, mais dans ces conditions, il se prive de l'apport de la zone centrale du bassin de la Seine qui est celle qui fait fonctionner la machine. Si on cherche à réduire le périmètre, on s'aperçoit que l'on ne met en commun que des ressources locales insuffisantes. (...) Deuxièmement, on se place à une échelle de territoire qui mélange les riches et les pauvres, ce qui est très important quand on veut faire de la péréquation et de la solidarité, et de plus l'affectation est spécialement visible. » (entretien 2023)

La solidarité financière, dont on a vu qu'elle avait été et reste certainement encore un angle de critique par les institutions financières de l'État ou même de certains élus - mal informés, voire mal intentionnés -, est aujourd'hui encadrée par la tutelle ministérielle et constitutionnalisée par le Parlement. Qui songerait à remettre cet équilibre en cause ? D'autant que la gestion financière est sous la responsabilité d'un établissement public de l'État qui, par ailleurs collecte des redevances, assimilées à des impôts de toutes nature avec un rendement très supérieur à celui de la TVA, et légèrement supérieur à celui du ministère des Finances pour les impôts ou les taxes générales. Conserver ce service tombe sous le sens du principe de l'intérêt général.

En fait, le problème ne réside pas dans les points que nous venons d'évoquer. La réalité est bien plus simple. Bercy dans sa philosophie comptable est fortement opposé aux impôts et taxes fléchés, ce qui justifie d'intégrer au budget général de l'État les redevances prélevées par les agences de l'eau et décider au niveau central du ministère de la répartition des budgets, comme cela a été effectué récemment avec le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs, à la suite du référé de la Cour des comptes. Une telle modification sonnerait la fin de la solidarité financière du fait de l'incertitude de l'usage, et des critères d'attributions des aides par des fonctionnaires ignorant tout d'une politique de l'eau en période de pénurie ou d'inondation.

Quant à la gouvernance au sein des comités de bassin, nous nous refusons à considérer leurs membres comme des parlementaires. Il ne faut pas oublier que les décisions prises à la majorité par les membres des différents collèges ont été passées au filtre des organismes et associations reconnus, assemblées des collectivités, département et régions, chambres consulaires, soient 170 organismes officiels, ainsi que tous les publics, avant de revenir devant le comité de bassin, et que l'autorité environnementale, organisme technique indépendant, donne son avis avant que le préfet de bassin appose sa signature au nom de l'État.

Existe-t-il à ce jour un seul organisme dont les décisions soient soumises à de tels contrôles avant leur adoption ?

Un dernier point mis en avant par les adversaires des comités de bassin porte sur le fait que les membres des comités ne sont pas élus. Certes, mais faut-il dissoudre le CESE, au motif que ses membres ne sont pas élus, mais sont nommés sur proposition des associations, chambres consulaires et syndicats professionnels, reconnus par l'État comme représentatifs de la Nation ? En poussant la logique un peu plus loin, peut-on dire que les candidats aux différentes élections en France, proposés par leur parti, sont bien aussi choisis par l'ensemble des électeurs ?

La gestion en bien commun de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin ne peut, de toute évidence, être portée par tous les acteurs concernés par sa gestion et son usage : plus de 18 millions d'usagers dans le bassin Seine-Normandie. C'est ici que le concept de Léviathan prend toute sa pertinence, évoqué et invoqué par Elinor Ostrom (2010, pp. 22-301), représenté par une agence possédant toutes les informations, et donc à même de gérer l'eau et les usages dans l'intérêt de tous. Rappelons que Elinor Ostrom a été prix Nobel d'économie en 2009, précisément pour son analyse de la gestion des biens communs.

Nous sommes donc en présence d'outils qui, manifestement, ne rendent pas tous les services pour lesquels ils ont été créés, du moins pas au niveau escompté. Leur histoire, leur analyse, leur résilience face aux attaques dont ils sont l'objet, et surtout l'absence d'alternative sérieuse proposée par leurs détracteurs, nous obligent à nous interroger, non plus sur les outils eux-mêmes, mais sur leurs utilisateurs. Seraient-ils sous-utilisés, voire mal utilisés ?

Un proverbe bien connu énonce qu'un « *mauvais ouvrier a toujours de mauvais outils* ». Les agences de l'eau, les comités de bassin doivent-ils être accusés de tous les péchés si leur fonctionnement ou leur usage n'est pas effectif, voire détourné, aboutissant à des pratiques qui vont à l'encontre des buts recherchés ? Il n'est pas anodin de constater que 70 % des déclassements des masses d'eau du bassin Seine-Normandie sont dus à des défauts d'hydromorphologie évidemment d'origine anthropique. Interdire par un amendement à la loi de toucher aux seuils des moulins, y compris si ces derniers ne fonctionnent plus, ne peut être mis au passif des outils de la solidarité. Lorsque le littoral est pollué par des colibacilles ou des entérocoques en raison de systèmes d'assainissement individuels ou collectifs qui ne sont pas aux normes, est-ce dû à des insuffisances dans le SDAGE voté par le comité de bassin, ou aux négligences des élus locaux ou des particuliers ? Déroger aux règles d'usages de certains phytosanitaires ou aux quantités d'azote autorisées sur des aires d'alimentation de captages, est-ce en rapport avec des décisions du comité de bassin ou des services de l'agence ?

La réponse à ces deux questions est claire et tient dans deux exemples, le cas des pollutions d'origine agricole et le projet "la Seine nourricière", la prévention des inondations avec les ZEC négociées par l'EPTB Seine Grands Lacs avec les agriculteurs. Les acteurs, membres du comité de bassin et possédant la maîtrise des outils, sont à l'origine et à la manœuvre de ces projets. Ceux-ci vont bien au-delà de l'indemnisation d'inconvénients, et prennent en considération et en charge une réelle politique de solidarité.

C'est à ce moment qu'on observe que sans les outils tant décriés, rien n'aurait été possible, la participation financière de l'agence de l'eau pouvant atteindre 80% du montant des opérations, le reste à charge étant partagé entre l'opérateur et les collectivités. Lorsqu'un dialogue s'installe entre un agriculteur ou un représentant de la profession pour négocier la création d'une ZEC sur une partie de son exploitation, nous avons vu qu'il s'agit désormais de rémunérer un « partenaire majeur » dans la prévention des inondations. La transaction financière est active et non plus subie, et envisagée dans un développement coproduit du territoire. L'EPTB Seine Grands Lacs sait très bien qu'une fois les 14 ans passés de contractualisation, il faut que la mise en herbe continue d'être rémunératrice pour les agriculteurs, en travaillant sur les filières lait et viande pour obtenir une valeur ajoutée sur ces productions, créant ainsi un véritable concernement établi sur la confiance et l'engagement réciproque.

Il reste néanmoins un dernier « point noir » à traiter. Ainsi que nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, les outils de la solidarité sont peu ou mal connus d'une grande partie des parlementaires, qu'ils soient députés ou sénateurs, dont on sait qu'ils votent les budgets des agences de l'eau et des limites des redevances. Or ceux-ci négligent de s'y intéresser. L'AESN a tenté d'améliorer cette connaissance, et dans ce but a proposé d'organiser en 2025, dans une salle de l'Assemblée nationale, une réunion à laquelle étaient invités plus de 130 parlementaires de toutes les circonscriptions du bassin Seine-Normandie. Seuls douze ont répondu qu'ils étaient intéressés, dix ont confirmé leur présence, et deux finalement sont venus, en plus de la députée de l'Aube qui était co-organisatrice, deux autres élus ayant délégué un assistant parlementaire. Peut-on espérer qu'une agence nationale, représentant toutes les agences et offices de l'eau ainsi que les comités de bassin, ait plus d'audience auprès des pouvoirs publics et parlementaires ? Ce ne serait pas un "comité Théodule" (Charles De Gaulle, 1963) de plus, puisque qu'il serait composé des responsables déjà en place, directeurs et directrices d'agences, présidents et présidentes des comités de bassin, missionnés non pour défendre leur territoire mais pour valoriser le concept, et mettre en évidence les résultats obtenus par les outils de la

solidarité dans leur ensemble et les communiquer auprès du grand public. Il n'est pas interdit d'imaginer que cette agence soit elle-même à l'origine de propositions d'évolutions ou de modifications dans les buts ou les moyens de la solidarité dans les différents bassins, à charge pour l'État ou le Parlement de légiférer sur leur opportunité.

À la fin de ce travail, suis-je satisfait ? Au cours de ces années écoulées, j'ai beaucoup vu, beaucoup lu, je me suis beaucoup déplacé, j'ai rencontré, j'ai échangé et j'ai beaucoup appris. Je savais depuis longtemps que les outils de la solidarité étaient réels et qu'ils ne demandaient qu'à être bien utilisés. Les acteurs, les projets et les financements existent, mais leur agencement ne peut pas obéir qu'à des échanges marchands, même si souvent il ne s'agit que d'actes techniques, pour répondre à des problèmes locaux. La solidarité suppose un engagement réciproque des acteurs dans un but défini qui parfois les dépasse.

La réponse que je peux apporter à ma propre question consiste en la poursuite de mon engagement auprès des organismes qui aujourd'hui nouent des partenariats dans le cadre d'une solidarité effective, afin de partager avec eux les résultats de ces années de travail.

Bibliographie

Allain S., 2012, « Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin », *Natures Sciences Sociétés,* 20(1), pp. 52-65, https://stm.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2012-1-page-52?lang=fr.

Allard P., Labeur C., 2009, « Évolution des vulnérabilités des riverains du bas Rhône (France) du XVIII[e] siècle à nos jours », In : *Le Rhône : dynamique, histoire et société*, textes réunis par Emmanuel Reynard, Myriam Evéquoz-Dayen, Pierre Dubuis, Cahiers de Vallesia, 21, Sion, pp. 177-196.

Amalric M., 2019, *Habiter l'environnement pour une géographie sociale environnementale : nature, paysage, risque*, HDR volume 1 : positionnement & projet de recherche, Géographie, Université de Bretagne Occidentale, tel-02371925.

Amoros C., Petts G.E., 1993, *Hydrosystèmes fluviaux*, Ed. Paris Masson, 300 p., http://infodoc.agroparistech.fr/index.php?lvl=notice_display&id=105119.

Barbier R., Liziard S., Fernandez S., 2022, « La gouvernance de l'eau à l'épreuve du droit négocié. Enquête sur l'activité réglementaire des Commissions locales de l'eau », *Nat. Sci. Soc*. 30, 1, pp. 46-57.

Barbier R., Fernandez S., 2024, *Idées reçues sur l'eau et sa gestion*, collection Idées reçues, Ed. Le Cavalier Bleu, 152 p.

Barbier R., Magand C., Antoine C., Fernandez S., Perrin C., Tilmant F., Bourgin F., Nicolle P., MorelIn M., 2025, « Que fait l'État lorsque l'eau vient à manquer ? » In : Sami Bouarfa, Marielle Montginoul, Thomas Pelte, Eric Sauquet (dir), *Comment partager l'eau en France ?* Éditions Quae, pp. 99-118.

Baril P., Marada Y., Baudrant J., 2006, "Integrated watershed management in Québec (Canada): a participatory approach centred on local solidarity", *Water science and technology*, vol. 53, No.10, pp. 301-307.

Barone, S., 2012, « SCoT est-il plus SAGE ? Gestion de l'eau et aménagement du territoire en France depuis la loi du 21 avril 2004 », *VertigO*, *12*(2).

Barone S., Sannier B., Razès M., Campardon M., Guérin-Schneider L., et Audrey Richard-Ferroudji, 2017, « Qui sont les « élus de l'eau » ? À propos de l'investissement sectoriel des élus locaux », *Développement durable et territoires*, Vol. 8, n°2, mis en ligne le 28 juillet 2017, consulté le 10 août 2025, http://journals.openedition.org/ developpementdurable/11832 ; DOI : https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11832.

Barone S., Barbier B., Destandau F., Garin P., 2018, « Introduction », In : Barone S., Barbier B., Destandau F., Garin P., (eds.), *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?* Paris, L'Harmattan, pp. 19-43.

Barone S., 2024, "The state against the environment? Water management and the regulation of tensions between sectoral policies in France", *Environmental Policy and Governance*, 35(1), pp. 3-12.

Barraqué B., 1995, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, 45e année, n°3, pp. 420-453.
Barraqué B., 2000, « Prévention des inondations en Europe : hydraulique, assurances, ou solidarité ? » *La Houille Blanche*, Vol. 86, N° 2, pp. 71-78. http://dx.doi.org/10.1051/lhb/2000019.

Barraqué B., 2014, « Pour une histoire des services d'eau et d'assainissement en Europe et en Amérique du Nord », *Flux,* 97-98(3), 4-15, https://doi.org/10.3917/flux.097.0004.

Barraqué B. (dir.), 2018, *Gestion durable de l'eau urbaine Observations et échanges France-Brésil*, Ed Quae, NSS-Dialogues, 244 p. ISBN : 978-2-7592-2787-7 ISSN : 1772-4120.

Barraqué B., 2020, « Eau », In R. Pasquier, S. Guigner et A. Cole, *Dictionnaire des politiques territoriales* (2e éd.), Presses de Sciences Po., pp. 177-182.
https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0177.

Barraqué B., 2021, « La gestion de l'eau comme bien commun et sa difficile application en France », *Revue de l'Administration Territoriale de l'État*, 269, pp.77-79, hal-04486945

Barraqué B., 2023, « Introduction scientifique sur le thème de l'eau comme bien commun », CHEDD, Trente ans après, quel bilan peut-on tirer de la loi sur l'eau de 1992, *Pour mémoire*, HS n°35, pp. 15-20.

Barraqué B., 2025, « Les wateringues hier et aujourd'hui, en France et aux Pays-Bas », *Flux,* pp. 5-20, https://doi.org/10.3917/flux1.pr1.0016.

Barraqué B., Laigneau P., 2017, « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *Annales des Mines - Responsabilité & environnement*, 2017/3, n°87, pp. 114-120, URL: https://www.cairn.info/revue-responsabilite-et-environnement-2017-3-page-114.htm.

Barraqué B., Laigneau P., 2025, « Les agences de l'eau, actrices majeures de la politique de l'eau en France : Une histoire de 60 ans », *Encyclopédie du développement durable,* https://encyclopedie-dd.org/espace-membre/les-agences-de-l-eau-actrices-422.html.

Bayertz, K., 1999, “Four uses of “solidarity”, in K. Bayertz, editor, *Solidarity*, Kluwer, Dordrecht, The Netherlands, pp. 3-28, http://dx.doi.org/10.1007/978-94-015-9245-1_1.

Bécu N., Carré C., Hague J..P., Deroubaix J.-F., de Coninck A., et al., 2011, Changement d’échelle sociale, hal-04355754, https://normandie-univ.hal.science/hal-04355754v1

Beucher S., Reghezza M., 2012, « Quelle gestion durable des inondations en Île-de-France quand le souci de justice environnementale introduit plus d’inégalités ? ». *Justice et injustices environnementales*, édité par David Blanchon et al., Presses universitaires de Paris Nanterre. https://doi.org/10.4000/books.pupo.3420 .

Bisch P.E., Hubert L., Mailleau C., Denier-Pasquier F., Servant L., 2018, *Rapport de la Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse*, CGEDD, N°011865-01.

Blais M.-C., 2007, *La Solidarité. Histoire d’une idée*, Paris, Gallimard, 352 p.

Blais M.-C**.**, 2008, *«* La solidarité », *Le Télémaque*, 2008/1 (n° 33), pp. 9-24. DOI : 10.3917/tele.033.0009.

Bloch M., 1931, *Les caractères originaux de l’histoire rurale française*, Ed. Culturea 2023.

Boccarossa A., 2016, « Élus de l’eau, “Héros” de l’eau ? Portraits et moyens d’actions au service d’un projet de territoire », *Colloque Doc’Géo – JG13 « Héros, mythes et espaces. Quelle place du héros dans la construction des territoires ? »*, 15 octobre 2015, Université Bordeaux Montaigne, Pessac, pp. 127-139.

Bolognesi T., 2022, « Piège à complexité institutionnelle et insoutenabilité de la gouvernance de l’environnement : une analyse de l’évolution de la gestion de l’eau », *Géocarrefour*, URL: http://journals.openedition.org/geocarrefour/19895; DOI : 10.4000/geocarrefour.19895.

Boltanski L*.,* Thévenot L.*,*1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Collection NRF Essais. Gallimard, 496 p.

Bommelaer O., Devaux J., 2011, *Coûts des principales pollutions agricoles de l’eau*, Collection "Études et documents", Service de l’Économie, de l’Évaluation et de l’Intégration du Développement Durable, No.52, CGDD.

Bouleau G., 2008, « L’épreuve de la directive-cadre européenne sur l’eau », *Responsabilité & environnement,* n°49, pp. 84-91.

Bouleau G., 2015, « L’agence n’est pas un guichet : allouer des aides dans les agences de l’eau : un travail de composition », in : Arpin, I., Bouleau, G., Candau, J; Ferroudji, R.A. *Activités professionnelles à l’épreuve de l’environnement,* Octarès, pp.169-188, 2015, ISBN 978-2-36630-039-0. hal-01166078.

Bouleau G., Lorillou P., 2003, « Les paradigmes de la gestion transfrontalière à l'épreuve du Dniepr », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (En ligne], 43 | Décembre 2003, mis en ligne le 19 décembre 2003, consulté le 13 juin 2025, URL : http://journals.openedition.org/vertigo/7262.

Bouleau G., Lunet de La Jonquière Y., 2007, « Efficience et obligation de résultat : quelles leçons tirer de la politique points noirs de l'agence Seine Normandie menée de 1987 à 1991 », *La Houille Blanche* - Revue internationale de l'eau, pp. 58-63, 10.1051/lhb :2007036. hal-00453818.

Bourgeois L., 1896, *Solidarité*, Paris, Armand Colin et Cie, éditeurs, 1896, 1re édition, 157 p.

Bruckmann L., 2021 « La gestion partagée de l'eau dans le bassin du fleuve Sénégal : trajectoire, enjeux et perspectives », *L'Ouest Saharien*, 2021/1 (Vol. 13-14), pp. 261-280, URL: https://www.cairn.info/revue-l-ouest-saharien-2021-1-page-261.htm.

Brun A., 2009, « Gestion de l'eau en France », *Économie rurale,* 309(1), pp. 4-8., https://doi.org/10.4000/economierurale.259.

Brun A., Gache F., 2021, « La protection contre les crues dans le bassin amont de la Seine Du génie civil aux solutions fondées sur la nature » *Université Paul Valéry Montpellier 3, EPTB Seine-Grands Lacs* Publié le 9 juillet 2021, DOI : https://doi.org/10.48390/n4xy-5g16.

Burlot, T., Roche, P.-A, 2024, « De Sivens à Sainte-Soline, les fractures engendrées par la gestion de l'eau », *PCM – Pour Construire un Monde durable,* 917(4), pp. 20-27.

Caillaud K., 2011, « Évolution de l'action publique territoriale et sciences du territoire : une contribution sociologique pour un cadre d'analyse renouvelé. Le cas de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine », *CIST 2011 - Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST),* Nov 2011, Paris, France. pp.72-77, hal-01353197

Carré C., 2015, *Effets géographiques et processus politiques dans la gestion de l'eau en France*, vol. 1, HDR, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Carré C., Boccarossa A., Hellier E., Dupont N., 2018, "Quality standards and monitoring as water management tools: the case of nitrogen in rivers in France and Brittany", *Water Policy*, 1059-1074. DOI : 10.2166/wp.2018.154.

Carré C., Marcovitch D., 2024, « Le principe de solidarité dans les politiques françaises de l'eau : originalité, fonctionnement et fragilités », *Cybergeo : European Journal of*

Geography [Online], Space, Society, Territory, document 1062, Online since 01 March 2024, connection on 14 June 2025. URL: http://journals.openedition.org/cybergeo/40885; DOI: https://doi.org/10.4000/cybergeo.40885.

Carroué L., 2004, « Archive. Gestion de l'eau en Espagne : les canaux de la discorde », *Géoconfluences*, https://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Medit/MeditScient4.htm.

Chery J.-P., Rivière-Honegger A., 2017, Les enjeux multi-échelles en gestion intégrée et territoriale de l'eau », in : *L'eau en milieu agricole*, édité par Delphine Leenhardt et al., Éditions Quæ, 2020, https://books.openedition.org/quae/37285.

Chlous F., Dozières A., Guillaud D., Legrand M., 2017, « Introduction. Foisonnement participatif : des questionnements communs ? », *Nat. Sci. Soc.* 25, 4, pp. 327-335.

Cingolani P., 1992, « L'idée d'humanité chez Auguste Comte, Solidarité et continuité », In *La solidarité : un sentiment républicain* ? Presses Universitaires de France, 204 p.

Cinotti B., Galtier B., Granger Y., 2020, *Bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective (OUGC) des prélèvements d'eau pour l'irrigation*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, France, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, 88 pages, https://agriculture.gouv.fr/bilan-du-dispositif-des-organismes-uniques-de-gestion-collective-de-leau.

Clarimont S., 2004, « Bassins – versants et décentralisation administrative : esquisse de comparaison France/Espagne », *Cybergeo : European Journal of Geography*, [en ligne]. URL : http://journals.openedition.org/cybergeo/1

Cœur D., 2004, « Les inondations de mai-juin 1856 en France : de l'événement hydrométéorologique au nouvel engagement de l'État », *La houille blanche,* 90(5), 71-79. https://doi.org/10.1051/1hb:200405009

Coriat B. (dir.), 2015. *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire.* Paris, Les Liens Qui Libèrent, 298 p.

Cossart P., Deldrève V., Fourniau J.-M., Mele P., Nez H., 2025, « Démocratie environnementale et mobilisations écologiques : le grand écart ? », *Natures Sciences Sociétés*, A paraître, 33 (4). hal-05068786.

De Beer, P., Koster F., 2009, *Sticking together or falling apart: solidarity in an age of individualization and globalization*, Amsterdam University Press, Amsterdam, The Netherlands. [Online] URL: https://oapen.org/download?type=document&docid=341463.

Dekker G., Havekes H., 2013, “De financiering van het waterbeheer”, *Water Governance,* 4, pp. 15-21.

Deroubaix J.-F., Hubert G., Bruzzone S., 2016., « Peut-on faire de l’inondation un enjeu métropolitain ? Analyse du processus de territorialisation du risque dans le bassin amont de la Seine », In : Lydie Goeldner-Gianella, Olivier Barreteau Olivier, Agathe Euzen, Magali Pinon-Leconte Magali, Quentin Gautier et Paul Arnould, *Concilier la gestion de l’eau et des territoires*, 14 p., Éd. Johanet, hal-01693471.

Drobenko B., 2017, « L’impact du droit européen sur les polices de l'eau : entre atouts et faiblesses », In : Anthon Mergey et Frantz Mynard, *La Police de l’eau : Réglementer l'usage de l'eau, un défi permanent*, Editions Johanet, pp.259-274.

Donzier J-F., 2015, « Propos introductifs », in Drobenko, *La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives.* Edition Johanet, pp. 7-13.

Duroy S., 2015, « Approche territoriale de l’eau », in Drobenko, *La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives*. Edition Johanet, pp. 155-164.

Dworkin R. M., 1986, “Is law a system of rules?” In R. M. Dworkin (Ed.), *The Philosophy of law*, Oxford University Press.

Durkheim E., 1893, *De la division du travail social,* Édition Felix Alcan, Paris, 498 p.

Farinetti A., 2015, « L’appréhension juridique de la qualité de l’eau consacrée par la loi du 16 décembre 1964 et son devenir sous l’influence du droit de l’Union européenne », In : Bernard Drobenko (dir.), *La loi sur l’eau de 1964 : bilans et perspectives,* Edition Johannet, pp. 45-69.
Faure J., Pouille R**.,** 1990, « *Rapport sur la préservation de la qualité de l’eau* » Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques, Sénat.

Fonbaustier L., 2015, « Conclusion générale », in Drobenko, *La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives*. Edition Johanet, pp. 197-203.

Font N., Subirat J., 2010, "Water management in Spain; the role of policy entrepreneurs in shapinghange", *Ecology and Society*, *15*(2), 21,
https://doi.org/10.5751/ES-03344-150225.

Fromageau J., 2015, « Les sources de la loi de 1964 », in Drobenko, *La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives*. Edition Johanet, pp. 15-20.

Garnier J., Castelle B., Labille J., Souchu Ph., Thieu V., Delacourt Ch., 2019, « Le Continuum Homme-Terre-Mer », In *Bilan et Prospective 2018-2022 de la Commission Spécialisée Surfaces et Interfaces Continentales de l’Institut National des Sciences de l’Univers,* Sous la

coordination de Jean-Luc Probst, Fatima Laggoun, pp.91-102. Institut National des Sciences de l'Univers, https://archimer.ifremer.fr/doc/00603/71464/.

Gendrot C., 2001, « L'évolution des conventions Luso-Espagnoles », Journée d'étude géopolitique de l'eau de l'EHESS, MSH Paris, *TRAMES*, publiée par le Sceren - CRDP de Haute Normandie et l'IUFM de Rouen.

Ghiotti S., 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 6 | 2006, mis en ligne le 10 février 2006, consulté le 15 mai 2014,
URL: http://developpementdurable.revues.org/1742.

Gilard O., 2017, « Solidarités villes-campagnes dans la gestion territoriale des inondations », In : P. Caron, É. Valette, T. Wassenaar, G. Coppens d'Eeckenbrugge et V. Papazian, *Des territoires vivants pour transformer le monde,* Éditions Quæ, pp.121-126, https://doi.org/10.3917/quae.caron.2017.01.0121.

Girard S., Rivière-Honegger A., 2014, « En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces ? », *Sciences eau et territoires* 2014/1, n° 13, pp. 32-36.

Gitton C., Bertrand N., Dumoulin V., Kosuth P., CGEDD ; Fallon G., Allimant P., Joly A., 2022, *Appui à l'aboutissement de projets de territoires pour la gestion de l'eau Examen de l'élaboration de quinze PTGE ; Identification de voies de progrès*, Rapport CGEDD n°13749-01, CGAAER n° 21016, publié le 19/09/2022.

Gobert J., Deroubaix J.-F., 2022, *Interdépendances et nouvelles solidarités : (a)ménager les territoires de la. Seine amont*, Rapport PIREN-Seine de phase 8, 19 p.

Gobert J., Deroubaix J.-F., 2025, *The alluvial plain of the Bassée: how can the stakeholders rethink solidarity through water and biodiversity?* Conférence internationale I.S.Rivers 2025, Jun, Lyon, France. hal-05178753.

Gonnet A., Simha J., 2026, « (Re)placer les gouverné·es au coeur de l'action publique *», Sociologies Pratiques,* 2026/1, n°52, pp. 5-20.

Gouge P., 2009, « Archéologie en Bassée : à la recherche des paysages disparus », *Patrimoine et paysages*, Actes des rencontres départementales du patrimoine de Seine-et-Marne, 29-30 novembre 2007 et 1er décembre 2007, Lyon, Éditions Lieux Dits, p. 111-124.

Gourgues G., Mazeaud A., 2018, « Introduction. La notion de "publics", un outil de sociologie de l'action publique ». *L'action publique saisie par ses « publics »*, édité par Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, Presses universitaires du Septentrion, pp. 9-32 https://doi.org/10.4000/books.septentrion.37491.

Grimaud J.-L., Resch M., Lestel L., Gobert J., Deroubaix J.-F., 2024, « Trajectoires de la plaine alluviale de la Bassée », In : *PIREN-Seine – Rapport de fin de phase VIII – Vol. 7 – Interdisciplinarité en Bassée-Voulzie,* chapitre 5, pp. 107 – 128, https://www.researchgate.net/publication/380037070_Trajectoires_de_la_plaine_alluviale_de_la_Bassee.

Guerrin J., 2024, *Une inondation négociée ? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône*, thèse de doctorat en Science Politique, Université de Montpellier, 558 p.

Guillier F., 2015, « Les PAPI : des territoires et des stratégies pour la prévention des inondations », *Actes du 11ème colloque Géorisque PAPI*, Montpellier, [en ligne]. URL : http://www.gred.ird.fr/colloques-et-congres.

Guyard F., Dufour S., Dupont N., Rollet A.-J., 2025, « Les opérations de restauration des cours d'eau bretons, apports et limites d'un premier bilan spatial », *Norois* [En ligne], 274 | 2025, mis en ligne le 02 janvier 2028, consulté le 02 décembre 2025.
URL: http://journals.openedition.org/norois/16493.

Havekes H., Koster M., D., Uijterlinde R., Wensink W., Walkier R., 2017, *The Dutch water authority model*, Editeur Dutch Water Authorities, 64 p. https://dutchwaterauthorities.com/wp-content/uploads/2021/05/The-Dutch-water-authority-model.pdf.

Hoetzel M., 2023, « Quel a été l'impact de la loi sur les acteurs de l'eau et des écosystèmes aquatiques ? », CHEDD, *Trente ans après, quel bilan peut-on tirer de la loi sur l'eau de 1992 ?,* pp. 40-56.

Imbernon J., Balaÿ C., 2008, « L'eau bien public régional dans un territoire transfrontalier d'Amérique centrale », *Géoconfluences*,
https://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient6.htm.

Jacquet V., Sainty J., 2023, « Introduction. La non-participation : l'envers des dispositifs de participation publique », *Participations,* 37(3), pp. 7-29,
https://doi.org/10.3917/parti.037.0007.
Jolivet S., 2022, « Le principe de solidarité écologique : une avancée pour le droit de la biodiversité ? », *VertigO* [En ligne], Hors-série 37 | Décembre 2022, mis en ligne le 05 décembre, consulté le 20 décembre 2025, http://journals.openedition.org/vertigo/38264.

Kauffer E., Medina L., Rodríguez T., 2017, « La gestion partagée des bassins hydrographiques transfrontaliers en Mésoamérique, source d'innovation dans la gouvernance de la coopération », *Mondes en développement*, vol. 177, pp. 47-61, DOI : 10.3917/med.177.0047.

Keessen A., Vink M.-J., Wierin M., Boezeman D., Ernst W., Mees H., Van Broekhoven S., Van Eerd M.C.J., 2016, "Solidarity in water management", *Ecology and Society*, vol. 21, n°4, 10 p. DOI : 10.5751/ES-08874-210435.

Lafforgue M., Guerard L., Vieillard C., 2017, « Modélisation des flux de coliformes fécaux parvenant à la baie des Veys (Normandie, France) », *TSM* 12, pp. 55-71, https://doi.org/10.1051/tsm/201712045.

Lagedamon P.-H., 2021, P*ierre Leroux, entre socialisme et république*, Notes pour la Fondation Jean Jaurès.

Lancelot B., 1996, « Le rôle des Agences de l'Eau face aux inondations », In: *L'eau, l'homme et la nature,* 24èmes journées de l'hydraulique. Congrès de la Société Hydrotechnique de France. Paris, 18-19-20 septembre 1996. https://www.persee.fr/doc/jhydr_0000-0001_1996_act_24_1_5477.

Larrue C., 2002, « La gestion de l'eau : à la croisée des politiques publiques et des territoires », *Bulletin de l'Association de géographes français*, pp. 67-77.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n°42, pp. 37-66.

Lasserre F., Brun A., 2018*, Le partage de l'eau : une réflexion géopolitique*, Ed. Odile Jacob, 208 p.

Le Bourhis J.-P., 2001, « L'eau, terrain d'expérimentation », in *Environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le ministère de l'Environnement*, pp 207-214.

Le Nouveau N., Deroubaix J.-F., Diou G., Tardivo B., 2013, *La taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, un révélateur de l'action publique : analyse des premières expériences en France*, Novatech 2013 – 8e Conférence internationale sur les techniques et stratégies durables pour la gestion des eaux urbaines par temps de pluie, Lyon, France, hal-03303261

Le Pautremat, P., 2020, « Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable (janvier 1992) » In : P. Le Pautremat, *Géopolitique de l'eau*, L'Esprit du temps, p. 185-191, https://doi.org/10.3917/edt.lepau.2020.01.0185.

Lestel L., Cuif M., Hagenmuller P., Labbas M., Carré C., 2013, « La transaction comme régulation des déversements industriels en rivière. Le cas de la Seine-et-Marne au XX^{e} siècle », In : Letté M., Le Roux T. (dir.), *Débordements industriels*. *Environnement*, *territoire et conflit (XVIIIe-XXIe siècle)*, Presses universitaires de Rennes, 225-245.

Lestel L., Carré C., 2017, *Les rivières urbaines et leurs pollutions*, Indisciplines Ed. Quae, 290 p.

Liziard S., Barbier R. & Fernandez S., 2020, « Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France », *VertigO,* 20(1), https://doi.org/10.4000/vertigo.28057.

Loubet A., Bouisset C., 2025, « Les micropolluants émergents dans les eaux littorales : représentations et enjeux de gestion d'un problème complexe. Le cas du Pays basque français », *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, document 1089, hal-05042547.

Loopmans M., Hoogesteger J., 2024, "Hydrosolidarity: A socio-political reading of a moral concept", *Water Alternatives* 17(3), pp. 688-711.

Massot A., Pressurot A., Trouillet M., Hassenforder E., 2021, « Le contexte de la participation citoyenne dans la gestion de l'eau en France », *Sciences Eaux & Territoires*, n°35, pp. 6-13, 10.14758/set-revue.2021.1.02, hal-03542775.

Mathieu N., Leblanc E., 2020, « Proches des gens et des lieux : les communes face à la reforme territoriale », *Études normandes*, Septembre 2020 (15), pp. 6-13, hal-02962826.

Millot N., Lepage L., 2010, « Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec : ajustements et tensions », *Politique et Sociétés*, vol. 29, No.2, 83-104. DOI : 10.7202/045168ar.

Mondot R., 2023, « Les consommateurs face aux heurs et malheurs de la gestion de l'eau », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 112, No.4, 47-49. DOI : 10.3917/re1.112.0047

Morandi B., Piégay H., Johnstone K., Miralles D., 2016, « Les Agences de l'eau et la restauration : 50 ans de tensions entre hydraulique et écologique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [en ligne].
URL : http://journals.openedition.org/vertigo/17194, DOI : 10.4000/vertigo.17194.

Morard V., 2025, « Le système des redevances sur l'eau au service de la protection de la ressource en eau », *Revue générale du droit*, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=65463.

Moreau C., Garin P., Rinaudo J.-D., 2013, Justice sociale et allocation initiale des eaux souterraines, 7èmes Journées de Recherches en Sciences Sociales, Dec 2013, Angers, France, 25 p., hal-00934914.

Musso P., 2015, « La solidarité : généalogie d'un concept sociologique », in : *La Solidarité Enquête sur un principe juridique*, Sous la direction d'Alain Supiot - Travaux du Collège de France, Ed. Odile Jacob, pp. 93-107.

Nicolazo J.-L., 1997, *Les agences de bassin*, Paris, Ed. Johanet, 223 p.

Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs*, Planète enjeu Ed. De Boeck supérieur Bruxelles, 301 p.

Petit O., 2015, « Les enjeux contemporains de l'eau douce : des défis pour l'analyse économique », in : Drobenko B. (dir.), *Les cinquante ans de la loi sur l'eau de 1964 : bilan et perspectives*, Paris, Editions Johanet, pp. 117-130.

Pilarski C., 2009, *La gestion partagée des ressources en eau dans le bassin du Congo : état des lieux et perspectives*. Mémoire, Université Laval, 2009.

Pissaloux J.-L., Wulf A., 2010, « Les agences de l'eau : un outil incitatif au service des usagers et du milieu aquatique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*. *Les enjeux de la gestion locale de l'eau,* Tome 30, pp. 203-218, https://doi.org/10.3406/coloc.2010.2146.

Resch M., 2020, « L'alimentation en eau potable de Paris, du transfert à la préservation des ressources. Une analyse par les territoires hydrosociaux », *Géocarrefour* [En ligne], 96/1 | 2022, mis en ligne le 22 juin 2022, consulté le 14 octobre 2025. URL : http://journals.journals.openedition.org/geocarrefour/18770.

Resch M., Lestel L., 2022, « *Les impacts des aménagement sur la plaine alluviale de la Bassée. Une approche géohistorique* », PIREN-Seine, phase 8 - Rapport 2022.

Resch M., Gautron A., Lavie E. & Arnaud-Fassetta G., 2022, « Appropriation locale des enjeux de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine. Exemple des captages de Paris en Seine-et-Marne (France) », *La Houille Blanche,* 106:5, pp. 51-59, DOI: 10.1051/lhb/2020046 https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1051/lhb/2020046.

Reghezza-Zitt M., Provitolo D., Lhomme.S., 2015, « Définir la résilience : quand le concept résiste », In : Magali Reghezza-Zitt et Samuel Rufat, *Résiliences - sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*, Londres, Iste éditions ⟨halshs-01161595⟩.

Ribémont T., Bossy T., Evrard A., Gourgues G., Hoeffler C., 2018, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, De Boeck Supérieur, Louvain-La-Neuve, 279 p.

Richard S., Rieu T., 2008, "An historical perspective of governance to enlighten concerted water management in France", *13. World Water Congress*, IWRA, Sep 2008, Montpellier, France, hal-01699736.

Richard-Ferroudji, Barreteau O., 2012, *Rapport final de synthèse*, programme SURGE, 19 p.
Riu A. S., 2020, « Décentralisation administrative et conflits interrégionaux dans la gestion de l'eau par bassin versant. L'Espagne comme étude de cas », *Geo-Eco-Trop* 44(4), pp. 585-594.

Robert-Bœuf C., Mathieu N., 2022, « Confronter le rapport solidarités/territoires dans les années 1990 et aujourd'hui : Le « lien social local » sur les « territoires » du Causse Méjean et de la Manche », *Bulletin de l'association de géographes français* [En ligne], 99-3 | 2022, mis en ligne le 20 novembre 2022, consulté le 23 juillet 2025., URL : http://journals.openedition.org/bagf/9749 ; DOI : https://doi.org/10.4000/bagf.9749.

Rocard M., 2010, *Si cela vous amuse, chronique de mes faits et méfaits,* Éditions Flammarion, 403 p.

Rowbottom J., Graversgaard M., Wright I., Dudman K., Klages S., Heidecke C., & Velthof, G., 2022, "Water governance diversity across Europe: Does legacy generate sticking points in implementing multi-level governance?" *Journal of environmental management*, 319, 115598.

Ruffat M., 1987, « À quoi sert le néocorporatisme ? », *Vingtième Siècle*, revue d'histoire, n°13, janvier-mars 1987. Dossier : Nouvelles lectures de la guerre froide. pp. 95-104.
DOI : https://doi.org/10.3406/xxs.1987.1829.

Rui, S., 2006, « Le Public Fait-il la Loi ? Le Débat National Sur L'eau, Entre Injonction Participative et Néocorporatisme », *Politix,* 75(3), pp. 125-142.
https://doi.org/10.3917/pox.075.0125.

Schulte-Wülwer-Leidig A, 2016, « *Protection internationale et nationale des eaux dans le bassin du Rhin 30 ans après Sandoz. Où en sommes-nous 30 ans après Sandoz et que reste-t-il à faire ? »,* Commission Internationale pour la Protection du Rhin (CIPR), Coblence le 13 octobre 2016.

Sérès C., 2003, *Approche coût-efficacité des politiques agri-environnementales : impact des critères d'éligibilité des exploitations agricoles.* Économies et finances. Université Montesquieu – Bordeaux IV.

Sintomer Y., 2023, « De la république : la méthode, le mot et le concept vus du XXIe siècle », *Astérion* [En ligne], mis en ligne le 31 décembre 2023, consulté le 16 juin 2025. http://journals.openedition.org/asterion/10378, DOI: https://doi.org/10.4000/asterion.10378.

Sironneau J., 2015, « La loi du 16 décembre 1964 sur l'eau : droit, administration et institutions – évolution ou révolution », in Drobenko (dir.), *La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives,* Edition Johannet, pp. 27-45.

Ténière-Buchot P.-F., 1974, « Le modèle POPOLE (Politique de la Pollution des Eaux) Une tentative d'analyse du système Eau dans une Agence Financière de Bassin », *La Houille Blanche*, N°4-5, pp. 291-294.

Thomas A., Le Saux J.-C., Ollivier J., Maalouf H., Pommepuy M., S. Le Guyader F., 2011, « Norovirus et huîtres : de la terre à la mer ! », *Virologie*, 15 (6), pp. 353-60.
Thoyer, S., Morardet, S., Rio P., et Goodhue, R., 2004, « Comparaison des procédures de décentralisation et de négociation de la gestion de l'eau en France et en Californie », *Natures Sciences Sociétés*, 12(1), pp. 7-17, https://shs.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2004-1-page-7?lang=fr.

Van Eerd M. C., Wiering M. A., & Dieperink, C., 2017, "Solidarity in transboundary flood risk management: A view from the Dutch North Rhine–Westphalian catchment area", *Climate Policy*, 17(3), pp. 261-279.

Vannote R., Minshall G.W., Cummin K.W., Sedell J.R., Cushing C. E., 1980, "The river Continuum concept", *Fish. Aquat. Sci*., n°37, pp. 130-137.

Verchère A., 2010, « Normes, taxes et pollution diffuse aux nitrates », *Revue française d'économie*, vol. 2, pp. 93-135. DOI : 10.3917/rfe.102.0093

Vergote M.H., Petit S., 2016, « Du futur à aujourd'hui, mettre la gestion de l'eau sous tension », *Développement durable et territoires*, [en ligne].
URL : http://journals.openedition.org/developpementdurable/11327.

Vieillard-Coffre S., 2001**,** « Gestion de l'eau et bassin versant De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », *Hérodote*, n°102, pp.139-156.

Villon G, 1997, « Rôle des lacs-réservoirs amont : les grands lacs de la Seine », *La Houille Blanche*, n°345, pp. 51-56.

Voltz M., et al., 2020, « Les besoins méthodologiques pour une gestion de l'eau plus intégrée », In : *L'eau en milieu agricole*, édité par Delphine Leenhardt et al., Éditions Quæ, https://books.openedition.org/quae/37245.

Watteaux M., 2005, « Sous le bocage, le parcellaire... », *Études rurales* [En ligne], 175-176 | 2005, mis en ligne le 01 janvier 2005, http://journals.openedition.org/etudesrurales/8169, DOI: https://doi.org/10.4000/etudesrurales.8169.

Woehrling J.-M., 2008, « L'administration de la commission centrale pour la navigation du Rhin », Revue *Française d'administration publique*, 2008/2 n° 126, pp. 345-358.

Sources réglementaires

Arrêté du 16 mai 2005 « portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux », https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000258952

Code civil des Français, édition originale et seule officielle, Source gallica.bnf.fr, Bibliothèque nationale de France, https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1061517/f3.texteImage

Code de l'environnement, Article L. 214-18, section 5 - Obligations relatives aux ouvrages. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LE GIARTI000047299352

Colas D., 1994, *Textes constitutionnels français et étrangers,* Textes Essentiels Larousse.

Commissariat Général au Développement Durable, 2019, La Convention d'Aarhus, mise à jour le 26 juin 2019, https://www.notre-environnement.gouv.fr/rapport-sur-l-etat-de-l-environnement/la-convention-d-aarhus/article/la-convention-d-aarhus.

Conseil constitutionnel, 1982, Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982, Journal officiel du 24 juin 1982, p. 1994. Recueil, p.99 ECLI : FR : CC : 1982 : 82.124.L, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82124l.htm.

Conseil européen du droit de l'environnement, « Résolution sur la reconnaissance du droit à l'eau potable dans les États membres de l'Union européenne », adoptée le 17 janvier 2004 par le, In : *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2003, pp. 493-494.

Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles », Journal officiel, n° L 375 du 31/12/1991, pp. 0001 – 0008, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991L0676.

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 « établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau », Journal officiel, n° L 327 du 22/12/2000 pp. 0001 – 0073.

Directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, J.O.U.E. n° L 288/27 du 6 novembre 2007.

Directive 2014/89/ du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, J.O.U.E. n° L 257/135 du 28 août 2014.

Federal Ministry for the Environment, 2013, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection - 2013 « *National water strategy* » Cabinet decision of 15 march 2013.
J.O.C.E., 2001, « Invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, concernant l'aide C 27/2001 » - France - Programme de maitrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) -23.6.2001 (2001/C 179/05), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:179:0018:0028:FR:PDF.

J.O.R.F., 1954, Loi 54-809 « autorisant le gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social », JORF N° 189, pp. 7858-7859.

J.O.R.F., 1954, Décret n° 64-982 du 1er octobre 1954 « instituant un fonds national gour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales », p. 9265.

J.O.R.F., 1955, Décret N° 55-873 « Établissement du programme d'action régional » du 30/06/55, p. 6638.

J.O.R.F., 1956, Arrêté « Cadre des programmes d'action régionale » du 28/11/56, p. 11649.

J.O.R.F., 1959, Arrêté « portant création au commissariat général du plan d'une commission de l'eau » du 24/07/59, JORF du 26/07/59 pp. 7417-7418.

J.O.R.F., 1960, Décret N° 60-516 « portant harmonisation des circonscriptions administratives » JORF du 03/06/60 p. 5007.

J.O.R.F., 1963, Débats parlementaires Assemblée Nationale, compte rendu intégral des séances N° 107 du 17/10/1963 p. 5180, https://archives.assemblee-nationale.fr/2/cri/1963-1964-ordinaire1/010.pdf.

J.O.R.F., 1963, Session ordinaire 1963/1964 – Compte-rendu intégral 2ème Séance du jeudi 14 novembre 1963, p.7241, https://archives.assemblee-nationale.fr/2/cri/1963-1964-ordinaire1/054.pdf.

J.O.R.F., 1964, Décrets N° 64-250, 14/03/64, 64-251 et 64-252, p. 2587-2592.

J.O.R.F., 1972, Loi N° 72-619 « Portant création des régions » du 05/07/72, pp. 7176-7177.

J.O.R.F., 1982, Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82124l.htm.

J.O.R.F., 2005, Loi constitutionnelle du 1er mars 2005 « relative à la Charte de l'environnement, n°0051 du 2/03/2005, p. 3697.

J.O.R.F., 2020, Décret n° 2020-1062 du 17 août 2020 « relatif aux comités de bassin », https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042241218.

J.O.U.E., 2007, Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, J.O.U.E. 6.11.2007 L 288/27.

Le Moniteur, 1998, « *Fonds national pour le développement des adductions d'eau »,* 27/03/1998.

Loi du 28 mai 1858 « relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations » Source – Bulletin des lois, XIe série, 1er janvier-30 juin 1858, t. XI, n° 575-617, Paris, Imp. Impériale, 1858, n° 5628, pp. 1137-1140.

Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 « relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles », https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000692732.

Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 « d'orientation pour l'outre-mer », Art. 51., https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000387814.

Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 « relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale » Art.153, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000045197493.

Nations-Unies, 1998, « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », *Recueil des Traités*, vol. 2161, p. 447. Aarhus (Danemark), 25 juin 1998, https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVII/XXVII-13.fr.pdf.

Nations-Unies, Résolution 64/292. *« Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement »,* Résolution adoptée par l'Assemblée Générale le 28 juillet 2010.

Ordonnance n°2022-583 du 20 avril 2022 - article 1, https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000045616442/#:~:text=Cette%20ordonnance%20doit%20faciliter%20la,État%20le%2025%20novembre%202021.

P.L.F, 2007, Jaune : « Les agences de l'eau », p.6, https://www.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2007/jaunes/agence_eau.pdf.

P.L.F, 2009, Jaune : « Les agences de l'eau », p.45.

P.L.F, 2021, Annexe au projet de loi de finances pour 2021, R*apport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs*.

Documents réglementaires, études et rapports

Agence de l'Eau Seine-Normandie, 2015, *SAGE Bassée-Voulzie: document préliminaire*, 83 p. http://www.gesteau.eaufrance.fr/sites/default/files/dossier_preliminaire_SAGE_BasseVoulzie.pdf.

Agence de l'eau Seine-Normandie, 2018, *11e programme d'intervention de l'agence de l'eau 2019 - 2024*, 252 p., https://share.google/5zWnd1v1NnbY0Q61C.

Agence de l'eau Seine-Normandie, 2021, *Le prix de l'eau sur le bassin Seine-Normandie*, https://www.eau-seine-normandie.fr/node/4127.

Agence de l'eau Seine-Normandie, 2022, *Solidarité financière de bassin, quelle redistribution entre collectivités du bassin Seine-Normandie*, 4 p., https://share.google/O60TPv69HKNYTBdnX.

Agence de l'eau Seine Normandie, 2024, *12e programme d'intervention de l'agence de l'eau 2025 - 2030*, 210 p., https://share.google/d3Av6MS2wKMC37ozm.

Agence de l'eau Seine Normandie, 2025, *Rapport de performance 2024 de l'agence de l'eau Seine-Normandie*, 50 p., https://share.google/dziaS4lJYxcSnkhaQ.

AMF, 2017, *Panorama des communes nouvelles*, 96 p.

Ayphassorbo H., Cinotti B., Dieudonné C., Tordjman F., 2021, *Rapport N° 013432-01- Audit interne des agences de l'eau*, CGEDD.

Barraqué B., Gressent P., 2004, *La politique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée*, Rapport final, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Direction des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale, 122 p., https://side.developpement-durable.gouv.fr/NVAQ/doc/OAI_2/sdx-localhost-8080-temis-notices-Temis-0082811/la-politique-de-prevention-du-risque-d-inondation-en-france-et-en-angleterre-de-l-action-publique-no.

Belrhiti C., Cukierman C., Richard A., Sol J., 2022, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir de l'eau*, No.142, Sénat.

Bertrand N., Blanc P., Debrieu-Levrat C., Cazin P., Kles V., Plante S., 2023, *Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022*, rapport n° 014714-01 IGEDD, 126 p., https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/retour-d-experience-sur-la-gestion-de-l-eau-lors-a3735.html.

Bricq N., 1998, « *sur la fiscalité écologique* » Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 1998.

Commissariat Général au Plan, 1997, *Évaluation du dispositif des Agences de l'eau*, La Documentation Française, Paris, 215 p., https://share.google/zwwgANMQYcVpCNfdx.

Conseil d'État**,** 2010, Rapport public « L'eau et son droit », Paris, *La Documentation française*, 2010, 582 p.

Conseil d'État, 2012, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* Rapport public 2012 du Conseil d'État, Volume 2, 289 p., https://share.google/LMwrekLwUXhBUMj7H.

Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2018, « *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer* » - juillet 2018 pp. 48-50/101
https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/conseil-des-prelevements-obligatoires-cpo

Cour des comptes, 2003, Rapport, 7e programme des agences de l'eau (pp. 317 - 356), https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/AgencesDeLEau.pdf

Cour des comptes, 2010, *Rapport annuel*,
https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2010

Cour des comptes, 2015, *Rapport annuel*, tome 1, 571 p. , https://www.ccomptes.fr/sites/
default/files/EzPublish/RPA2015-Tome-1-vol1-observations.pdf

Cour des comptes, 2017, Référé « *Le fonds de Prevention des risques naturels majeurs* », S2016-3768, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170302-refere-S2016-3768-fonds-prevention-risques-naturels-majeurs.pdf

Cour des comptes, 2023, *Rapport annuel* « *La décentralisation 40 ans après* », 94 p.
https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230310-RPA-2023-gestion-quantitative-eau.pdf

Cour des comptes européenne, 2011, « *L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ?* » Rapport spécial n° 7/2011, 75 p.
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr11_07/sr11_07_fr.pdf

Cour des comptes européenne, 2021, *Rapport spécial Principe du Pollueur-payeur*, 56 p.
https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/polluter-pays-principle-12-2021/fr/ n

Cour des comptes régionale de Normandie, 2023, *Rapport d'observations définitives - Communauté Communes Coutances Mer et Bocage (Manche), Exercices 2017 à 2021*, 38 p.

DATAR, 1971, *L'eau en Seine-Normandie*, Projet de Livre blanc, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Premier ministre, 173 p., https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01859356.

DDTM Manche, 2017, *Qualité des eaux littorales Ouest-Cotentin, La lettre des services de l'État dans la Manche, Résultats des campagnes d'analyses et premières mesures prises*, Numéro spécial, https://www.manche.gouv.fr/Publications/La-lettre-de-l-Etat-dans-la-Manche.

EPISEINE, 1978, https://episeine.fr/histoire-des-crues/crue-de-mars-1978#:~:text=Les%20épisodes%20de%20mars%2C%20associés,sur%20l'amont%20du%20bassin.

France Stratégie, 2024, *Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ?* https://www.strategie.gouv.fr/publications/prelevements-consommations-deau-enjeux-usages.

France Stratégie, 2025, *La demande en eau. Prospective territorialisée à l'horizon 2050*, 160 pages, https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/2025-01/FS-2025-Rapport-EAU-24janvier.pdf.

Galley R., Fleury J., 2001, *Rapport n°3386*, Assemblée nationale commission d'enquête, https://www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r3386-01.asp.

Goulletquer P., Joly J.-P., Kopp J., Le Gagneur E., 1994*, L'ostréiculture sur la côte Ouest du Cotentin*, Rapports internes de la Direction des Ressources Vivantes de l'IFREMER, 85 pages, https://archimer.ifremer.fr/doc/00092/20326/17972.pdf.

Goulletquer P., Joly J.-P., Le Gagneur E., Ruelle R., 1995, *La mytiliculture dans la Manche, Biomasse en élevage et croissance de Mytilus edulis L*, Rapports internes de la Direction des Ressources Vivantes de l'IFREMER, 83 p., https://archimer.ifremer.fr/doc/00072/18360/15932.pdf.

Hamel E., 1999, Question de M. Hamel Emmanuel (Rhône - RPR), publiée le 21/10/1999 dans le JO Sénat du 21/10/1999 - p. 3439, Réponse du ministère : Aménagement du territoire, publiée le 07/12/2000 Publiée dans le JO Sénat du 07/12/2000 – p. 4137.

Hydrauxois, 2017**,** *Genèse de la continuité des rivières en France (2) : la loi de 1984,* Publié par Hydrauxois *le* 31/07/2017, http://www.hydrauxois.org/2017/07/genese-de-la-continuite-des-rivieres-en.htm l.

IGF, CGGREF, CPCI, 1999, *Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maitrise des pollutions d'origine agricole*, Annexe V p. 5, « La gestion du dispositif au sein des agences de l'eau et la redevance pollution », https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/004001863.pdf.

Lavarde Ch., 2024, *Le régime CatNat : prévenir la catastrophe financière***,** Sénat : Rapport d'information n° 603 (2023-2024), déposé le 15 mai 2024**.**

Lesage M., 2013, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, 219 p.

Les services de l'État dans la Manche, 2017, *Les profils de vulnérabilité conchylicole - 22/06/2017*,
https://www.manche.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Mer-littoral-et-peches/Cultures-marines/La-securite-sanitaire/Les-profils-de-vulnerabilite-conchylicole.

Master Bioterre, 2020, *Diagnostic territorial de la Bassée Voulzie (2019-2020)*, Rapport PIREN-Seine, 52 p., https://share.google/0RxmBvvlODeurjGSu

Miquel G., 2003, *Rapport de l'OPECST n° 2152 (2002-2003),* fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, [en ligne]. URL : https://www.senat.fr/rap/l02-215-2/l02-215-2.html.

MTES, MAA, APCA, 2018 « *Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation »*
https://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/exl-php/document-affiche/mte_recherche_avancee/OUVRE_DOC/7229?fic=mpdouv00262677.pdf

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2022, *Cadres de référence de la gestion intégrée de l'eau*, Québec, 46 pages.

OCDE, 1992, « Le principe pollueur-payeur », *Analyses et Recommandations de l'OCDE*, Direction de l'environnement OCDE/GD (92)81, 49 p.,
https://share.google/w7YnQHH2LWru0exkT.

OCDE**,** 2014, *Water Governance in the Netherlands. Fit for the future?* OECD Studies on water, 298 p., https://share.google/qxMnxyJYanMyM7Y0o.

PNUD, 2006, A*u-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan.

Pointereau R, Gillé H., Roux J.-Y., 2025, *Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires*, Rapport d'information 24-793, Éditeur Sénat, 94 p.,
https://share.google/nefkJsILisxrVrHly.

Rapin J.-F., Roux J.-Y., 2024, *Rapport d'information relatif aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024*, n°7751, Éditeur Sénat, 247 p.,
https://share.google/Uy52p2HuPxPnAEGqX.

Rocq S., 2021, *Étude sanitaire des zones 50.14 « Gouville-Blainville », 50.14.01 « Gouville » et 50.14.02 « Blainville » - groupes 2 et 3 (coquillages bivalves fouisseurs et non fouisseurs),* IFREMER, 67 pages.

SAGE Bassée-Voulzie, 2020, *État des lieux* validé par la CLE, 276 p. https://share.google/oTX3gHT487ypDiRT5.

SAGE Bassée-Voulzie, 2021, *Diagnostic Inter-commissions thématiques,* 52 p.
SAGE Bassée-Voulzie, 2022, *Éléments de diagnostic validés par la CLE,* 117p. https://share.google/6OnOt2MYqWpw4tpT5.

SAGE Bassée-Voulzie, 2025, *Stratégie collective document provisoire*, 86 p., https://share.google/vM0E8DHcURKL3ziC.i

SAGE du bassin versant de l'Yerres, 2024, *Plan d'Aménagement et de Gestion Durable, Annexe cartographique*, 96 p., https://share.google/rtJapE9YXxm17GZ2B

Sénat, 1964, *Rapport fait au nom de la commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale*, « *relatif au régime et à la répartition des eaux et à leur protection contre la pollution* », par M. Maurice Lalloy, 2e session ordinaire de 1963-1964 annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1964, https://www.senat.fr/rap/1963-1964/i1963_1964_0155_02.pdf.

Sénat, 2004, « *Proposition de loi sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau* », Rapport n° 347 (2003-2004), déposé le 16 juin 2004, https://www.senat.fr/rap/l03-347/l03-347.html.

Sénat, 2023, *Pour une politique de l'eau ambitieuse, responsable et durable,* Rapport d'information n° 871 (2022-2023), déposé le 11 juillet 2023, https://www.senat.fr/rap/r22-871/r22-8710.htm.

Service Qualité des Eaux du Département de la Manche, *2022, Suivi de la qualité des rejets côtiers du département de la Manche*. *Bilan 2005 / 2020*, 64 pages, en ligne https://www.manche.fr/wp-content/uploads/2022/10/manche-qualite-des-eaux-Synthese_RejetsCotiers2005-2020.pdf.

Tavernier Y., député 1999 « *La taxe générale sur les activités polluantes et la politique de l'eau* » Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 septembre 1999.

Ténière-Buchot P.-F., 1970, *Projet de livre blanc, L'eau en Seine-Normandie*, Collection Travaux et recherche de prospective, DATAR, 176 p., https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01859356v1/file/Datar_TRP_015.p.

Terralto, 2020, Diagnostic agricole PLUi - Coutances mer et bocage, 68 p. https://littoral-normand.n2000.fr/sites/littoral-normand.n2000.fr/files/documents/page/annexe_ndeg35_diagnostic_agricole_2020_plui_cmb.pdf.

Thibault J., 2023, « *La mytiliculture face aux enjeux de la prédation, proposition d'une démarche d'accompagnement à destination de l'expert-comptable. Cas d'application à la filière mytilicole normande »,* Diplôme d'expertise comptable, Soutenu le 15/11/2023.

UNICEF, 2015*, Introduction to the Human Right Based Approach, a guide for Finnish NGOs and their partners,* UNICEF Finland, 36 p., https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/pdf/HRBA_manuaali_FINAL_pdf_small2.pdf.

Annexes

1. Les personnes rencontrées
2. Le guide d’entretien
3. Les membres du comité de bassin Seine-Normandie en 2025
4. Déontologie et comité de bassin Seine-Normandie

Annexe 1. Les personnes rencontrées en entretien et la fonction pour laquelle elles ont été sollicitées

BIDOT Jacky, Président de l'EPCI-FP Coutances mer et bocage (CCCMB)
BLANC Patricia, ancienne Directrice de la DGPR puis de l'AESN
BLANCHARD Baptiste, Directeur général de l'EPTB Seine Grands Lacs
BONNOT Éric, Animateur du SAGE Bassée-Voulzie
CHALAUX Éric, Directeur général adjoint du Syndicat mixte pour l'Assainissement et la Gestion des Eaux du bassin versant de l'Yerres (SyAGE)
COLAS Romain, Président du Syndicat mixte pour l'Assainissement et la Gestion des Eaux du bassin versant de l'Yerres (SyAGE)
DENORMANDIE Roger, Président de la communauté de communes du Bassée-Montois (Seine-et-Marne) et vice-président de la CLE du SAGE Bassée-Voulzie
EVAIN-BOUSQUET Nathalie, Directrice du Programme et des Interventions de l'AESN
FLORENTY Élisa, Chargée de mission Coutances à l'AESN
FRADIN Guy, ancien Directeur général de l'AESN
GENET Ludovic, Directeur territorial bocages normands de l'AESN
GOBERT Julie, Chercheure au LEESU et membre du programme PIREN-Seine
GUESDON Nathalie, Directrice générale du Syndicat mixte pour l'Assainissement et la Gestion des Eaux du bassin versant de l'Yerres (SyAGE)
GESTIN Benjamin, Directeur général Eau de Paris
GOUGEARD Pascal, Directeur d'appui aux territoires EPTB Seine Grands Lacs
GRAFFIN Vincent, Directeur territorial des rivières d'île-de-France
GUILLE Hervé, Maire délégué à la ville nouvelle de Quettreville, conseiller communautaire de la CCCMB en charge de l'eau, et président de la CLE du SAGE CCOC
JACONO Delphine, Déléguée syndicale SNE de l'AESN
JUILLET Nicolas, Président du SDDEA et du comité de bassin Seine-Normandie
LANTHIEZ Raphaëlle, Présidente de la communauté de communes du Nogentais et vice-présidente de la CLE du SAGE Bassée-Voulzie
LAURE Fabienne, Cheffe de mission ancrage territorial EDF Bassée
LAURENT Virginie, Cheffe du pôle ZEC et appui à la maîtrise d'ouvrage de l'EPTB Seine Grands Lacs
LE CAM Jérôme, Animateur du SAGE COC
LECLERC Anne-Sophie, Directrice générale adjointe Eau de Paris

LERT Dan, Adjoint à la mairie de Paris en charge de l'eau, président de la régie Eau de Paris
LUCAS Emmanuelle, Directrice de la Bassée et de l'hydrologie de l'EPTB Seine Grands Lacs
NOUVEL Valérie, Présidente du Syndicat Mixte Espaces Littoraux (SyMEL)
OLLIER Patrick, Président de la MGP et de l'EPTB Seine Grands Lacs
RATIARSON Jérôme, Représentant du personnel au CA de l'AESN
ROCHE Pierre-Alain, ancien Directeur général de l'AESN
TENNIERES-BUCHOT Pierre-Frédéric, ancien Directeur général de l'AESN
TEYSSIER Louis, Maire de Blainville, conseiller communautaire en charge du littoral à la CCCMB
VILLAESPESA Stéphane, Président du syndicat de la Sienne (SIAES)
VOGT Pierre, Maire du Tourville sur Sienne, conseiller régional de Normandie, président de la CoLiMer de l'AESN

-:-:-:-:-:-:-:-:-

Annexe 2. Grille d'entretien semi-directif : exemple pour un entretien dans le Cotentin

Introduction
Notre entretien va porter sur la notion de solidarité à travers le prisme de la politique de l'eau mise en place progressivement depuis 1964, l'organisation de la gestion de l'eau sur de territoires nouveaux : les bassins hydrographiques, la création des agences de l'eau et des comités de bassin ou les élus et les usagers sont majoritaires par rapport à l'État.

Je prépare une thèse sur la triple solidarité dans les politiques de l'eau (hors des services d'eau et d'assainissement).
- Solidarité hydrographique entre l'amont et l'aval (usages, pollutions etc.…)
- Solidarité financière urbain-rurale (redevances, ZRR etc....)
- Solidarité territoriale entre les collectivités (ZEC, captages d'eau, etc.…)

Pour illustrer mon travail qui porte sur le bassin Seine-Normandie, j'ai choisi des cas de terrains sur lesquels la solidarité, dans une des trois, ou plus définitions citées est problématique.
Je souhaiterai recueillir votre vision de la solidarité dans la gestion de l'eau dans votre territoire telle qu'elle est, selon vous, comprise et appliquée.

Votre rôle dans la structure
Vous êtes XXX (un.e élu.e, chargé.e de mission …) et à ce titre vous exercez des responsabilités dans une structure qui gère la politique de l'eau (Syndicat, SAGE, EPAGE etc.…).
Pouvez-vous rapidement vous présenter et me préciser votre fonction et vos activités dans cette structure ?

Comment à titre professionnel et à titre personnel voyez-vous l'enjeu pour lequel je viens vous rencontrer dans les territoires où vous intervenez ?
Relancer selon sur :
- les difficultés pour l'articulation entre eau de la terre et l'eau du littoral - mer (gestion intégrée ou pas).
- les problèmes de qualité d'eau et de milieu
- la solidarité entre collectivités côtières et à l'intérieur des terres. Continuum terre-mer.

Comment évoquez-vous la solidarité autour de l'eau, dans votre structure, et à titre personnel ?
Vous même lorsque vous évoquez la solidarité autour de l'eau, est ce directement ou à travers des principes ? Des actions ? Des difficultés ?

Les points de blocage ou au contraire d'amélioration
À votre avis quels sont les points de blocage pour que cette solidarité soit effective, si elle ne l'est pas, et dans ce cas quels sont les possibilités d'amélioration ?

En quoi l'activation de solidarité pourrait-elle permettre de dépasser des blocages
Pensez-vous que les blocages, s'il y en a, pourraient être dépassés par une activation spécifique de la pratique de la solidarité dans les domaines litigieux ?

Annexe 3. Les 185 membres composant le comité de bassin Seine-Normandie en 2025

- Président
- Vice-présidente au titre des associations et personnalités qualifiées
- Vice-président au titre des usagers économiques

REPRESENTANT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES (74 titulaires)

Au titre des parlementaires (2 titulaires et 2 suppléant.e.s)

- Sénateur de la Somme, Député de la Manche
- Sénateur des Hauts-de-Seine (supp)

Au titre des régions (6 titulaires)

- Conseiller régional du Centre-Val de Loire
- Conseillère régionale Grand Est
- Conseiller régional d'Ile-de-France
- Conseillère régionale des Hauts-de-France
- Conseiller régional de Normandie
- Vice-présidente du Conseil régional de Bourgogne-Franche- Comté

Au titre des départements (21 titulaires)

- Vice-Présidente du Conseil départemental de l'Aisne (02)
- Vice-présidente du Conseil départemental du Calvados (14)
- Président du Conseil départemental de la Côte-d'Or (21)
- Conseillère départementale de l'Eure (27)
- Conseillère départementale d'Eure-et-Loir (28)
- Conseillère départementale du Loiret (45)
- Conseiller départemental de la Manche (50)
- Conseiller départemental de la Marne (51)
- Président du Conseil départemental de la Haute-Marne (52)
- Vice-Présidente du Conseil départemental de l'Oise (60)
- Conseiller de la Ville de Paris, Président d'Eau de Paris (75)
- Vice-président du Conseil départemental de la Seine-Maritime (76)
- Conseiller départemental délégué de la Seine-et-Marne (77)
- Conseiller départemental des Yvelines (78)
- Vice-présidente du conseil départemental de l'Yonne (89)
- Vice-Président du Conseil départemental de l'Essonne (91)
- Vice-président du conseil départemental des Hauts-de-Seine (92)
- Conseillère départementale de la Seine-Saint-Denis (93)
- Vice-Présidente du Conseil départemental du Val-de-Marne (94))
- Conseiller départemental du Val-d'Oise (95)

Au titre des établissements publics territoriaux de bassin et autres groupements de collectivités territoriales (2 titulaires)

- Président de l'EPTB Oise-Aisne (60)
- Vice-Président de l'EPTB Seine Grands Lacs (75)

Au titre des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux – EPAGE – ou syndicats mixtes compétents dans le domaine de l'eau ou autres groupements de collectivités territoriales (4 titulaires)

- Présidente du syndicat mixte espaces littoraux de la Manche - SyMEL (50)
- Président du syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne - SIAAP (75)
- Président du syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon- SMBVA (89)
- Président du syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant Yerres - SyAGE (91

Au titre des communes ou groupements de collectivités territoriales compétentes dans le domaine de l'eau (38 titulaires)

Communes rurales ou Établissements publics de coopération intercommunale (3 titulaires)

- Maire de Montigny sur Crécy (02)
- Maire de Sainneville-sur-Seine (76)
- Maire de La Roche Guyon (95)

Agglomérations et Établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants (12 titulaires)

- Conseiller communautaire de Troyes Champagne Métropole (10)
- Adjointe au maire de Caen (14)
- Maire de Clévilliers, Vice-président de la Communautés de communes Chartres métropole (28)
- Adjointe au maire de Cherbourg (50)
- Vice-président du Grand Reims (51)
- Adjointe à la maire de Paris, en charge de la propreté de l'espace public, du tri et de la réduction des déchets, du recyclage et du réemploi (75)
- Président de la Métropole du Grand Paris (75)
- Conseiller communautaire du Havre, maire de Sainte -Adresse (76)
- Conseiller communautaire de de la Métropole Rouen Normandie (76)
- Adjointe au Maire de Meudon, conseillère communautaire (92)
- Vice-président de la métropole du Grand Paris, maire de Sceaux (92)
- Conseillère d'agglomération de Versailles Grand Parc maire de Bièvres (91)

Communes du littoral ou Établissement publics de coopération intercommunale (2 titulaires)

- Maire de Dives-sur-Mer (14)
- Vice-présidente de la communauté d'agglomération du Mont- Saint-Michel (50)

Autres communes (21 titulaires)

- Maire de Saint-Lupien (10)
- Maire d'Alise Sainte Reine, vice-présidente CC Alesia Seine (21)

- Maire de Précy-sous-Thil (21)
- Maire de Gaillon (27)
- Adjointe à Val de Reuil (27)
- Maire de Bignicourt sur Marne (51)
- Maire de Rousseloy (60)
- Maire de Bailleul-sur-Thérain (60)
- Vice-présidente de l'agglomération d'Argentan (61)
- Maire de Rives-en-Seine (76)
- Maire de Trilport (77)
- Maire d'Avon (77)
- Adjointe au maire de Villepreux (78)
- Adjointe au maire de Voisins le Bretonneux (78)
- Adjoint au maire des Mureaux (78)
- Adjointe au maire d'Auxerre (89)
- Adjointe au maire des Ulis (91)
- Maire de Villemoisson-sur-Orge (91
- Vice-président de Plaine-commune (93)
- Maire de Chevilly-Larue (94)
- Conseiller de l'agglomération de Cergy-Pontoise (95)

Commune ou groupement de collectivités territoriales compétent dans le domaine de l'eau présidant une commission locale de l'eau (1 titulaire)

- Président de la CLE du SAGE de la Brêche, maire de Bailleval (60)

REPRÉSENTANT LES ASSOCIATIONS ET PERSONNALITÉS QUALIFIÉES (usagers non économiques)(37 titulaires)

Au titre des associations agréées de protection de la nature (11 titulaires)

- LPO Ile de France
- Centres permanents d'initiatives pour l'environnement des Pays de l'Aisne (02
- France Nature Environnement Normandie (27)
- France Nature Environnement (50) au titre du littoral
- Union régionale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement de Normandie (50)
- France Nature Environnement Île-de-France (75)
- Yonne Nature Environnement Île-de-France (77)
- Les Amis de la Vallée de la Bièvre (78)
- Vice-président de Yonne Nature Environnement (89)
- France Nature Environnement (91)
- France Nature Environnement Ile-de-France (92)

Au titre des conservatoires régionaux d'espaces naturels mentionnés à l'article L. 414-11 présents sur le bassin (2 titulaires)

- Secrétaire générale du Conservatoire d'espaces naturels de Normandie (27)
- Directeur du Conservatoire des espaces naturels de Champagne- Ardenne (10)

Au titre des activités nautiques (1 titulaire)

- Président d'honneur du Canoë Club Normand de Rouen (76)

Au titre des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique (6 titulaires)

- Président de la Fédération départementale de pêche de l'Aube (10)
- Président de la Fédération de pêche du Calvados et de l'Association régionale de pêche Normandie (14)
- Responsable technique à la Fédération départementale de pêche de l'Oise (60
- Conseiller Technique et Politique Union des Fédérations de Pèche et de Protection du Milieu Aquatique du Bassin Seine- Normandie (77)
- Présidente de l'Association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique de Tonnerre (89)
- Secrétaire Générale de la Fédération interdépartementale de pêche de Paris-Petite Couronne, Membre du CESE au titre de la Fédération Nationale de la Pèche (94)

Au titre des instances cynégétiques (1 titulaire)

- Président de la Fédération Départementale des Chasseurs de la Seine-Maritime (76)

Au titre des associations de défense des consommateurs (12 titulaires)

- Union régionale Normandie des associations familiales (14)
- Confédération nationale de la consommation, du logement et du cadre de vie (60)
- Union régionale des associations familiales d'Île-de-France (75)
- Union régionale Île-de-France Que Choisir (75)
- Confédération Nationale des associations familiales catholiques (78)
- Association Force ouvrière consommateurs (78)
- Présidente de l'Union départementale des associations familiales de l'Essonne (91)
- Association Force ouvrière consommateurs (93)
- CNAFAL (94)
- CNAFAL (94)
- Union régionale Île-de-France Que Choisir (95)

Au titre des personnes qualifiées (4 titulaires)

- Co-président de la Commission mixte inondation (75)
- Déléguée Générale Entreprises pour l'Environnement (75)
- Professeur des universités (94)
- Inspecteur général de l'Agriculture (78)

REPRÉSENTANT LES USAGERS ECONOMIQUES (37 titulaires)

Au titre des chambres d'agriculture (6 titulaires)

- Chambre départementale d'agriculture de la Côte-d'Or (21)
- Chambre régionale d'agriculture Centre-Val de Loire (45)
- Chambre départementale d'agriculture de la Manche (50)
- Chambre départementale d'agriculture de la Marne (51)
- Chambre départementale d'agriculture de l'Oise (60)

- Chambre départementale d'agriculture de Seine-et-Marne (77)

Au titre de l'agriculture biologique (1 titulaire)
- Secrétaire National de la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique en charge du changement climatique et de la Biodiversité (76)

Au titre de la sylviculture (1 titulaire)
- Centre régional de la propriété forestière de Normandie (76)

Au titre de la pêche professionnelle en eau douce (1 titulaire)
- Président de l'Association agréée interdépartementale des pêcheurs professionnels du bassin de la Seine et du Nord (78)

Au titre de l'aquaculture (1 titulaire)
- Syndicat des pisciculteurs de Normandie et d'Ile-de-France (14)

Au titre de la pêche maritime (1 titulaire)
- Comité régional des pêches de Normandie (14)

Au titre de la conchyliculture (2 titulaires)
- Membre du Comité régional de la conchyliculture de Normandie-Mer du Nord (50)

Au titre du tourisme (1 titulaire)
- Vice-Président de l'UNAT Ile-de-France (60)

Au titre de l'industrie (19 titulaires)
- Cheffe de projet développement durable (14)
- Maison de Champagne Veuve Clicquot (51)
- Directeur industriel de CRISTAL UNION (51)
- Administrateur de l'Union de coopératives « EXPANDIS » (60)
- Responsable Développement et Procédures ICPE CEMEX Granulats Nord (77)
- Chef du département environnement du Groupe Renault (78)
- CCI Paris Ile-de-France (75)
- Chargée de mission - PERIFEM - F.C.D. (75)
- Directeur des relations institutionnelles de PAPREC Group (75)
- Délégué Régional Normandie - UFIP (76)
- CCI Versailles-Yvelines (78)
- Directeur Général délégué de IBRE (groupe ALSTOM) (89)
- Président de la FENARIVE (91)
- Président UNICEM IDF (92)
- Expert Environnement Groupe (92)
- Présidente-directrice-générale de Engisoft (92)
- Ingénieur Environnement France du groupe ELIS (92)
- En attente de 2 nominations

Au titre des producteurs d'électricité (2 titulaires)
- Président du Directoire, Société UNITe Hydrowatt (69)
- Directrice Environnement et Prospective EDF (93)

Au titre des distributeurs d'eau (2 titulaires)

- Directeur Régional Sud Ile-de-France de Suez (91)
- Directrice des exploitations Veolia Eau France (93)

REPRÉSENTANT L'ÉTAT ET SES ETABLISSEMENTS PUBLICS (37 titulaires)

Au titre des préfets de région (6 titulaires)

- Préfète de la Région Grand Est, Préfète du Bas-Rhin, ou son représentant
- Préfet de la Région Normandie, Préfet de la Seine-Maritime, ou son représentant
- Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris, Préfet coordonnateur de bassin, ou son représentant
- Préfet de la Région Hauts-de-France et Préfet du Nord ou son représentant
- Préfète de la Région Centre-Val de Loire, Préfète du Loiret, ou son représentant
- Préfet de la Région Bourgogne-Franche-Comté, Préfet de la Côte d'Or ou son représentant

Autres préfets (2 titulaires)

- Préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord, ou son représentant
- Préfet de la Marne, ou son représentant

Au titre des directeurs régionaux de l'environnement (8 titulaires)

- Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) du Centre-Val de Loire
- Directrice régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) d'Ile-de-France, déléguée de bassin, ou son représentant,
- La cheffe de service en charge de la délégation de bassin de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) d'Ile-de- France, ou son représentant,
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne-Franche-Comté, ou son représentant
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie, ou ses représentants
- Directeur départemental des territoires de l'Yonne (77)
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Hauts-de-France ou son représentant
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) du Grand Est ou son représentant

Autres (6 titulaires

- Directeur régional et interdépartemental de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Ile-de-France (DRIAAF), ou son représentant,
- Directrice régionale de l'alimentation, l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de Normandie, ou son représentant
- Directeur Régional des Finances Publiques d'Ile-de-France et du département de Paris, ou son représentant

- Préfet, secrétaire général aux politiques publiques de la préfectures de la région d'Ile-de-France, préfecture de Paris,
- Directeur interrégional de la mer (DIRM) Manche Est-mer du Nord, ou son représentant
- Chargée de mission environnement auprès du préfet de la région Ile- de-France, ou son représentant

Au titre des établissements publics de l'État (15 titulaires)

- Directeur général du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), ou son représentant
- Directeur général de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), ou son représentant
- Directeur général de Grand Paris Aménagement (GPA), ou son représentant
- Directeur général de l'Agence régionale de Santé (ARS) de Normandie, ou son représentant
- Directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB), ou son représentant
- Directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), ou son représentant
- Directeur général des Voies navigables de France (VNF), ou son représentant
- Président Directeur Général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), ou son représentant
- Directeur général de la caisse des dépôts et consignations (CDC) ou son représentant
- Président directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement ou son représentant
- Directeur général de l'Office national des forêts (ONF) par intérim ou son représentant
- Directeur général délégué du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), ou son représentant
- Directeur général de HAROPA
- Directrice générale de l'Agence Régionale de Santé d'Ile-de-France (ARS), ou son représentant
- Directrice du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou son représentant

Annexe 4. Charte de déontologie des conseils d'administration et du comité de bassin Seine-Normandie

4.1. Charte de déontologie du conseil d'administration Seine-Normandie

Préambule

L'objet de la présente charte est d'établir les bonnes pratiques, en matière de déontologie, à respecter, dans l'exercice de leur mandat, par les membres du conseil d'administration de l'agence de l'eau, ci-après dénommés « les administrateurs ».

Elle concerne également leur mandat au sein de la commission des aides au sens de l'article L. 213-8-3 ou de l'une des commissions spécialisées du conseil d'administration au sens de l'article R. 213-40 (1).
Les principes et les règles de conduite qu'elle énonce ont pour objectif de garantir au sein du conseil d'administration l'impartialité et l'indépendance des processus de décision et de l'établissement des avis, le respect des critères de sélection, d'attribution des aides et la bonne gestion des fonds publics, vis-à-vis des tutelles, des collectivités et des professionnels concernés, et plus largement de la société.
La pluralité et la transparence donnée aux débats comme aux décisions sont les premiers vecteurs d'équilibre et de déontologie du fonctionnement des instances.
Les administrateurs s'engagent à respecter la présente charte en adoptant un comportement exemplaire au regard de l'ensemble de ses règles en matière de déontologie.
Les personnes extérieures invitées s'engagent à respecter un principe de confidentialité des informations et documents dont ils ont connaissance à l'occasion de leur participation aux réunions auxquelles elles sont conviées. En amont d'une invitation, la présente charte leur est communiquée et elles sont invitées à la respecter.

1. Les principes

1.1. L'intérêt commun au bassin

Les administrateurs, œuvrent, sur chaque bassin, à la mise en œuvre des missions des agences de l'eau définies à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, dans le respect de l'intérêt commun au bassin dont les principes fondamentaux sont décrits à l'article L. 213-8-1 sans épuiser les spécificités du bassin dont les administrateurs en garantissent la prise en compte.
« Article L. 213-8-1. - Dans chaque bassin ou groupement de bassins visé à l'article L. 212-1, une agence de l'eau, établissement public de l'Etat à caractère administratif, met en œuvre les schémas visés aux articles L. 212-1 et L. 212-3, en favorisant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques. Elle peut contribuer à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine ainsi que du milieu marin, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale et des stratégies régionales pour la biodiversité mentionnée à l'article L. 110-3 ainsi que du plan d'action pour le milieu marin mentionné à l'article L. 219-9. »

1.2. Transparence

La transparence constitue une obligation pour l'administrateur vis-à-vis du conseil d'administration en cas de situation de conflit d'intérêt.

Le fait que cette situation ne soit pas connue et prise en compte place les avis et décisions pris par le conseil d'administration dans une situation d'irrégularité.

1.3. Indépendance et impartialité

Dans le même esprit que celui de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les administrateurs conservent un esprit d'indépendance. Lorsqu'ils siègent au sein du conseil d'administration, ils agissent de sorte que les intérêts de leurs mandants ne priment pas sur l'intérêt commun au bassin.Chaque administrateur doit faire preuve, dans sa mission au sein du conseil d'administration, d'intégrité, de respect, d'objectivité et de sens des responsabilités. Il agit de bonne foi en toute circonstance.

Les divers collèges du conseil d'administration représentent des intérêts différents, chacun participant à un équilibre global garant des intérêts communs au bassin. L'impartialité recherchée vise à ce que chaque membre se prononce sans parti pris de façon juste et équitable lors d'un vote.

1.4. Confidentialité et publicité

D'une manière générale, la publicité des décisions du conseil d'administration est la règle, en particulier en ce qui concerne les attributions d'aides. Les débats, même s'ils ne sont pas ouverts au public, ont vocation à être rendus publics au travers de la publication des procès-verbaux sur le site institutionnel de l'agence de l'eau.

Toutefois, à titre exceptionnel, lorsque la confidentialité est requise sur certains sujets ou dans certaines commissions spécialisées, chaque membre s'engage personnellement à respecter la confidentialité totale des informations qu'il reçoit, des débats auxquels il participe et des décisions prises. Chaque membre s'interdit d'utiliser pour son profit personnel ou pour le profit d'une autre personne privée ou une personne publique les informations auxquelles il a accès au titre de ses fonctions d'administrateur.

2. Prévention des conflits d'intérêt

2.1. Définition du conflit d'intérêt

Au terme de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

L'intérêt public ou privé, qu'il soit direct ou indirect (parents, amis, partenaires, organismes dans lesquels le membre occupe une fonction bénévole ou rémunérée, etc.), peut affecter le discernement du membre qui n'est plus centré sur l'intérêt commun au bassin au titre duquel il exerce ses fonctions. L'intérêt public ou privé peut être matériel (par exemple obtention d'un gain au détriment de l'intérêt commun au bassin) ou immatériel (par exemple approbation d'une transaction qui avantage un tiers pour ménager de bonnes relations avec lui).

En conséquence, un administrateur est en conflit d'intérêt avéré lorsque ses prises de positions et ses votes risquent d'être influencés par un intérêt privé ou public qui peut lui être rattaché.

2.2. Déclaration publique d'intérêts

Sous deux mois après sa nomination, chaque membre remplit une déclaration publique d'intérêts comportant les informations requises dans la présente section 2.1.
La déclaration publique d'intérêts précise :

- les activités principales ou exercées à titre secondaire donnant lieu à rémunération ou à gratification exercées à la date de désignation et exercées au cours des cinq dernières années ;-les activités de consultant exercées à la date de désignation et au cours des cinq dernières années ;
- les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé à la date de désignation et lors des cinq dernières années. ;
- les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de désignation ;
- les activités professionnelles exercées à la date de désignation, par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;
- les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- les fonctions et mandats électifs exercés à la date de désignation.

La déclaration publique d'intérêts est remise, sous double pli cacheté revêtu d'une mention relative à son caractère confidentiel, par l'intéressé, au président du conseil d'administration, avec copie au secrétariat d'instance de l'agence de l'eau. Elle peut également être transmise par voie dématérialisée de manière sécurisée.
L'actualisation de la déclaration, en cas d'évolution susceptible de pouvoir influer sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction d'administrateur, est adressée dans les mêmes conditions et formes que la déclaration initiale.

Une nouvelle déclaration est transmise lors d'un renouvellement de mandat.

2.3. Règles de publicité en matière de déclaration publique d'intérêts

L'agence de l'eau qui, via le secrétariat d'instance, assure la conservation de la déclaration publique d'intérêt jusqu'à 10 ans suite à la fin du mandat, publie sur son site internet les noms et prénoms des administrateurs ainsi que les fonctions au titre desquels ils ont été nommés au sein du conseil d'administration.
Elle garantit la confidentialité des autres informations communiquées dans le cadre de la déclaration. A cet effet, le secrétariat d'instance de l'agence de l'eau prend les mesures nécessaires pour restreindre l'accès en son sein aux seules personnes autorisées que sont le président du conseil d'administration, le directeur général de l'agence de l'eau, le directeur de l'eau et de la biodiversité et l'administrateur concerné.
Ces documents sont conservés sous double pli cacheté. L'enveloppe extérieure est revêtue d'une mention relative à son caractère confidentiel et de la mention « Déclaration publique d'intérêts » suivie du nom et du prénom de l'administrateur. L'enveloppe intérieure comporte les mêmes mentions, ainsi qu'un bordereau d'émargement des personnes habilitées à y accéder mentionnées à l'alinéa précédent. Cette enveloppe est revêtue de la signature, du nom et du prénom apposés par la dernière personne ayant accédé à la déclaration.

Quand ces données sont gérées sur support électronique, les déclarations sont versées et conservées de manière sécurisée dans des conditions prudentielles et de confidentialité de même niveau.

2.4. Règles à observer en cas de conflit d'intérêt

Afin de respecter leur devoir de loyauté vis-à-vis du conseil d'administration, les administrateurs veillent à faire cesser immédiatement ou prévenir les situations de conflits d'intérêt dans lesquelles ils se trouvent ou pourraient se trouver. En conséquence, ils informent, par écrit ou verbalement en début de séance, le président ou le vice-président du conseil d'administration ou de ses commissions spécialisées, de la

situation de conflit d'intérêt dans laquelle ils estiment se trouver au regard de l'ordre du jour de la séance de travail.
Les administrateurs en situation de conflit d'intérêt s'abstiennent de participer aux débats et au vote lors de l'étude du dossier pour lequel ils ont intérêt. Ils quittent la séance jusqu'à l'examen du point suivant à l'ordre du jour.

Pour le dossier concerné, le déport n'a pas d'incidence sur le quorum.
S'ils sont porteurs de mandats confiés par un membre absent, ils demandent au président de les confier à un autre membre pour ce vote lors de la délibération sur le dossier considéré.
Dans le cas où, absents, ils ont confié un mandat à un autre administrateur, après information du président et du mandataire de la situation de conflit d'intérêt, le mandat est considéré comme nul lors de la délibération sur le dossier concerné.

La mention de la révélation du conflit d'intérêt et de son traitement conformément à cette charte est inscrite au procès-verbal du conseil d'administration. Cette mention constitue une protection pour le membre intéressé et permet de sécuriser la délibération en faisant figurer au procès-verbal la prise en compte du conflit d'intérêt.

Les administrateurs ayant déclaré une situation de conflit d'intérêt peuvent demander la confidentialité sur son contenu, si cela ne relève pas de la déclaration publique d'intérêts visée dans la partie 2.1 du présent article. Le président peut l'accorder.

3. Relations avec les institutions et les services de l'agence de l'eau

Tout administrateur se garde d'utiliser sa position d'administrateur ou de toute autre fonction vis-à-vis des services de l'agence pour obtenir ou faire obtenir un avantage pour lui-même, une personne ou un organisme de sa connaissance.

3.1. Déplacements

Les administrateurs sont respectueux des fonds publics et ne tentent pas de profiter des possibilités offertes par l'agence en matière de voyages, déplacements, hébergements ou restaurations sans que cet usage ne soit motivé par l'examen d'un dossier particulier soumis au conseil d'administration ou à l'un de ses commissions spécialisées à laquelle ils appartiennent ou de toute autre réunion auxquelles il doit participer en tant qu'administrateur.

Lorsqu'ils se déplacent pour assister aux réunions, ils privilégient, dans la mesure du possible, les transports en commun, au moindre impact sur l'environnement, dans le respect des règles en vigueur, et anticipent dans toute la mesure du possible les réservations de façon à obtenir des titres de transport moins onéreux.

3.2. Participation aux séances

La présence à certains déjeuners ou dîners proposés par l'agence de l'eau est une possibilité offerte en complément des réunions de travail de façon à favoriser les échanges entre les administrateurs et avec les responsables de dossiers à l'agence de l'eau. Le membre qui a confirmé sa présence et induit donc une réservation de repas ou collation est conscient du coût que cela représente et veille à ne pas se désister au dernier moment.

4. Manquements à la présente charte de déontologie

En cas de manquement aux principes et règles énoncés dans la présente charte, ou de difficultés quant à son application, le président du conseil d'administration et ses vice-présidents règlent au plus tôt la situation, en privilégiant la discussion avec le/les membres concernés.

Par simplification, l'expression « commissions spécialisées » inclut dans cette charte, entre autres, la commission des aides.

DÉCLARATION PUBLIQUE D'INTÉRÊTS
Au titre d'un mandat d'administrateur de l'Agence de l'eau.....

NOM :
PRÉNOM :
Date de la dernière nomination au conseil d'administration : … / … / …
Vu les articles 1er et 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
Après avoir pris connaissance de l'arrêté en date du fixant les règles de déontologie auxquelles sont soumis les administrateurs des agences de l'eau et de l'obligation de déclarer les intérêts éventuels et leur nature,
□ Estime ne pas être en situation de liens d'intérêt pouvant constituer un risque de conflit d'intérêts ;
□ Déclare les activités suivantes susceptibles de conduire à un conflit d'intérêts (*).

4.2. Charte de déontologie du comité de bassin Seine-Normandie

Préambule

L'objet de la présente charte est d'établir les bonnes pratiques, en matière de déontologie, à respecter dans l'exercice de leur mandat, par les membres du comité de bassin Seine Normandie et de ses commissions.

Les principes et les règles de conduite qu'elle énonce ont pour objectif de garantir au sein du comité de bassin l'impartialité et l'indépendance des processus de décision et la bonne gestion des fonds publics, vis-à-vis des tutelles, des collectivités et des professionnels concernés et plus largement la société.

La pluralité et la transparence des débats comme aux décisions sont les premiers vecteurs d'équilibre et de déontologie du fonctionnement des instances.

Les personnes extérieures invitées s'engagent à respecter la confidentialité des informations et documents dont ils ont connaissance à l'occasion de leur participation aux réunions auxquelles ils sont conviés ? En amont d'une invitation, la présente charte leur est communiquée et elles sont invitées à la respecter.

1. Les principes

1.1. L'intérêt commun au bassin

Les membres du comité de bassin œuvrent à l'intérêt commun du bassin Seine-Normandie dont les principes fondamentaux sont « une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques ».

Il est défini par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), le programme pluriannuel d'intervention et tout autre schéma ou document pour lequel il est saisi pour avis.

La recherche de l'intérêt général implique la capacité pour chaque membre de prendre de la distance avec ses propres intérêts ou ceux de la structure ou des structures auxquelles appartient et à accepter les finalités communes que recouvre précisément la notion d'intérêt général.

1.2. Indépendance et impartialité

Dans l'esprit de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, les membres qui siègent au comité de bassin conservent un esprit d'indépendance. Lorsqu'ils siègent au sein du comité de bassin, ils agissent de sorte que les intérêts de leurs mandants ne priment pas sur l'intérêt commun du bassin.

Chaque membre doit faire preuve, dans sa mission au sein du comité de bassin, d'intégrité, de respect, d'objectivité et de sens des responsabilités. Il agit de bonne fois en toutes circonstances

Les divers collèges du comité de bassin représentent des intérêts différents, chacun participant à un équilibre global garant des intérêts communs au bassin. L'impartialité recherchée vise à ce que chaque membre se prononce sans parti pris de façon juste et équitable lors d'un vote (Article D.2120-1 du code de l'environnement « VI – Les membres du comité de bassin, soit en leur nom personnel soit comme mandataire, ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en est l'objet. « Les membres du comté de bassin sont soumis au respect des prescriptions de la charte de déontologie du règlement intérieur du Comité de bassin

1.3. Confidentialité et publicité

D'une manière générale, la publicité des décisions du comité de bassin est la règle. Les débats même s'ils ne sont pas ouverts au public, ont vocation à être rendus publics au travers de la publication des procès-verbaux sur le sire institutionnel de l'agence de l'eau.

Les séances du comité de bassin ne sont pas publiques. Elles sont accessibles sur demande au secrétariat du comité de bassin. Cette présence ne permet pas de prendre part aux débats.

Chaque membre s'interdit d'utiliser pour son profit personnel ou pour le profit d'une autre personne privée ou un personne publique les informations auxquelles il a accès au titre de ses fonctions de membre.

1.4. Incompatibilité

La fonction de membre du comité de bassin est incompatible avec celle d'agent comptable ou fonctionnaire en exercice de l'agence de l'eau.

2. Règles à observer en cas de conflit d'intérêt

2.1. Définition du conflit d'intérêt

Au terme de l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, « constitue un conflit d'intérêt toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

L’intérêt public ou privé, qu’il soit direct ou indirect (parents, amis, partenaire, organisme dans lesquels le membre occupe une fonction bénévole ou rémunérée, etc.) peut affecter le discernement du membre qui n’est plus centré sur l’intérêt commun au bassin au titre duquel il exerce ces fonctions.

L’intérêt public ou privé peut être matériel (par exemple obtention d’un gain au détriment de l’intérêt commun au bassin) ou immatériel (par exemple, l’approbation d’une transaction qui avantage un tiers pour ménager de bonnes relations avec lui).

En conséquence, un membre du comité de bassin ou de l’une de ses commissions est en conflit d'intérêt avéré lorsque ses prises de position et ses votes risquent d’être influencés par un intérêt privé ou public qui peut lui ôter directement rattaché.

2.2. Règles à observer en cas de conflit d’intérêts

Afin de respecter leur devoir de loyauté vis-à-vis du comité de bassin Seine-Normandie, ses membres veillent à faire cesser immédiatement ou prévenir les situations de conflit dans lesquelles ils se trouvent ou pourraient se trouver. En conséquence, ils informent par écrit ou verbalement en début de séance, le président ou le vice-président du comité de bassin ou de ses commissions, de la situation de conflit d’intérêt dans laquelle ils estiment se trouver au regard de l’ordre du jour de la séance de travail.

Les membres du comité de bassin en situation de conflit d'intérêt s’abstiennent de participer aux débats et au vote lors de l’étude du dossier pour lequel ils ont intérêt. À l’invitation du président de séance, ils peuvent répondre factuellement aux questions posées lors de la séance sur le dossier. Pour le dossier concerné, le quorum est établi sans tenir compte de leur voix. S’ils sont porteurs de mandats confiés par un membre absent, ils demandent au président de les confier à un autre membre pour ce vote.

Dans le cas où, absents, ils ont confié un mandat à un autre membre, après information du président et du mandataire de la situation de conflit d’intérêt, le mandat est considéré comme nul lors de la délibération sur le dossier concerné.

La mention de la révélation du conflit d’intérêt de son traitement conformément à cette charte est inscrite au procès-verbal du comité de bassin. Cette mention constitue une protection pour le membre intéressé et permet de sécuriser la délibération en faisant figurer un procès-verbal la prise en compte du conflit d’intérêt.

3. Relations avec les institutions et les services de l’agence de l’eau.

Tout membre du comité de bassin se garde d’utiliser son influence ou sa position au sein du comité de bassin ou de ses commissions vis-à-vis des services de l’agence pour obtenir ou faire obtenir un avantage pour lui-même, une personne ou un organisme de sa connaissance (Article 432.11 code pénal).

D’une manière générale, les membres respectent le travail et la parole de chacun lors des réunions.

3.1. Déplacements

Les membres sont respectueux des fonds publics et ne tentent pas de profiter des possibilités offertes par l’agence en matière de voyages, déplacements, hébergements ou restaurations sans que cet usage soit motivé par les exigences de leur mandat au sein du comité de bassin ou de ses commissions et par les réunions auxquelles il doit participer en tant que membre du Comité. Lorsqu’ils se déplacent pour assister aux réunions, ils privilégient, dans la mesure du possible, un mode de transport en commun, au moindre impact sur l’environnement et anticipent dans toute la mesure du possible les réservations de façon à obtenir des titres de transport moins onéreux.

3.2. Participation aux séances.

La présence à certains déjeuners ou dîners proposés par l'agence de l'eau est une possibilité offerte en complément des réunions de travail de façon à favoriser les échanges entre les membres et avec les responsables de dossiers de l'agence de l'eau. Le membre qui a confirmé sa présence et induit donc une réservation de repas ou collation est conscient du coût que cela représente et veille à ne pas se désister au dernier moment.

4. Respect de la présente charte de déontologie

Les membres du comité de bassin s'engagent à prendre connaissance de la présente charte de déontologie et à l'appliquer.

Glossaire des sigles

AAC	Aire d'Alimentation de Captage
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AEP	Alimentation en Eau Potable
AESN	Agence de l'Eau Seine-Normandie
ANC	Assainissement Non Collectif
CCCMB	Communauté de Communes Coutances Mer et Bocage
CD	Conseil Départemental
CESE	Conseil Économique, Social et Environnemental
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CHEDD	Collège des Hautes Études de l'Environnement et du Développement Durable
CLE	Commission Locale de l'Eau
COC	Côtier Ouest Cotentin
COCM	Côte Ouest Centre Manche
CR	Conseil Régional
CoLiMer	Commission du Littoral et de la Mer
CTEC	Contrats Territoriaux Eau et Climat
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DERU	Directive européenne relative au traitement des Eaux Résiduaires Urbaines
EDF	Électricité de France
EPAGE	Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux
EPCI-FP	Établissement Public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPT	Établissement Public Territorial
EPTB	Établissement Public Territorial de Bassin
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
GeMAPI	Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des inondations
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la MER
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
MAEC	Mesure AgroEnvironnementale et Climatique
MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRé	Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OFB	Office Français pour la Biodiversité
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
OUGC	Organisme unique de gestion collective

PAGD	Plan d'aménagement et de gestion durable
PAPI	Programme d'Actions et de Prévention des Inondations
PER	Plan d'Exposition aux Risques
PGRI	Plan de Gestion des Risques d'Inondation
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PPRI	Plan de Prévention des Risques d'Inondation
PSE	Paiement pour Services Environnementaux
PTGE	Projet de territoire pour la gestion des eaux
RNN	Réserve Naturelle Nationale
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCoT	Schéma de Cohérence Territorial _
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de gestion des Eaux
SDDEA	Syndicat Départemental des Distributions d'Eau de l'Aube.
S2e77	Syndicat de l'Eau de l'Est Seine-et-Marnais
SIAES	Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Entretien de la Sienne
SMBVA	Syndicat Mixte d'Aménagement des Bassins Versants Bassée Voulzie Auxence
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Énergie
SyAGE	Syndicat mixte pour l'Assainissement et la Gestion des eaux du bassin de l'Yerres _
SyMEL	Syndicat Mixte Espaces Littoraux
VNF	Voies Navigables de France
ZRE	Zone de Répartition des Eaux
ZRR	Zone de Révitalisation Rurale

Table des matières

Introduction 13

1. La solidarité : un principe récent et désormais central des politiques de l'eau en France .. 29

1.1. Comprendre le principe de la solidarité dans les politiques de l'eau en France 32

1.1.1. La méthode d'analyse 32

1.1.2 Mobiliser documentation et littérature scientifique pour définir le principe de la solidarité dans les politiques de l'eau en France et son originalité 45

1.1.3. Ce que l'état de l'art nous dit de la solidarité en France et de son originalité 62

1.2. La solidarité : un principe façonné par des législations et des acceptions successives. 78

1.2.1. Passer d'une gestion publique de l'eau, nationale et départementale, à une gestion décentralisée et territorialisée 78

1.2.2. Le développement des principes et des outils d'une solidarité territorialisée 81

1.2.3 Les valeurs données à la ressource en eau et leur place dans les actions des comités de bassin et les agences 84

1.3. Les instances des agences de l'eau et leur mise en œuvre du principe et des outils de la solidarité en Seine-Normandie 93

1.3.1. D'une gouvernance publique à une gouvernance par des publics 93

1.3.2. De la consultation aux décisions par les instances de bassin 100

1.3.3. La solidarité financière, volet central de la solidarité de bassin 105

Conclusion de la première partie 115

2. Les développements des champs d'application de la solidarité à l'échelle des grands bassins et leur succès relatif 119

2.1. Élargissement et diversification des objectifs de la solidarité et des moyens de sa mise en œuvre dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques 122

2.1.1. La difficile prise en compte des pollutions d'origine agricole et l'insuffisance des actions nationales et régionales sur la qualité des masses d'eau 122

2.1.2. Élargissement des objectifs et des moyens avec la prise en compte des inondations 130

2.1.3. Une diversification des outils de la solidarité autour de la gestion de la sécheresse 141
2.2. La solidarité au regard de son application par les instances de bassin 150
2.2.1. Une solidarité d'équipement entre communes urbaines et rurales qui semble avoir bien fonctionné jusqu'à présent 150
2.2.2 La solidarité pour la préservation de la ressource et des milieux aquatiques en question 153
2.2.3. Un questionnement récurrent sur la solidarité entre catégories d'usagers 156
2.3. Les interrogations sur l'avenir de la solidarité dans la gestion de l'eau par grands bassins 159
2.3.1. La fragilisation de la solidarité financière dans les bassins 160
2.3.2. La recentralisation financière en marche 162
2.3.3. Une gouvernance actuelle de l'eau critiquée, avec des pistes de possibles améliorations 169
Conclusion de la deuxième partie 180
3. La solidarité à l'épreuve de la gestion de l'eau dans les territoires 183
3.1 Le SyAGE : un exemple réussi d'une gestion solidaire de l'eau entre territoires urbains et ruraux 189
3.1.1. La reconnaissance d'une structure unique de gestion par l'ensemble des acteurs du bassin de l'Yerres 189
3.1.2. Une solidarité invoquée et pratiquée 195
3.1.3. Les raisons du fonctionnement de la solidarité 203
3.2 La Bassée -Voulzie : la place de la solidarité dans une gestion intégrée de l'amont à l'aval de la Seine, rurale et urbaine 214
3.2.1. La solidarité voulue au centre des travaux de la CLE Bassée Voulzie 215
3.2.2. Des interprétations et des applications différentes de la solidarité selon les acteurs 225
3.2.3. La solidarité voulue par la CLE à l'épreuve des transactions existantes 233
3.3 La solidarité de la terre à la mer dans le Coutançais, sur la côte ouest du Cotentin 243

3.3.1. La solidarité terre-mer à l'épreuve de pollutions littorales diverses et multiples 247

3.3.2. De l'absence de diagnostic partagé des sources de pollution à une lente reconnaissance collective 257

3.3.3. Une gouvernance naissante au sein de la CCCMB pour engager une solidarité terre-mer 268

Conclusion de la troisième partie 276

Conclusion 281

Bibliographie 287

Sources réglementaires 300

Documents réglementaires, études et rapports 304

Annexes 311

Annexe 1. Les personnes rencontrées en entretien et la fonction pour laquelle elles ont été sollicitées 312

Annexe 2. Grille d'entretien semi-directif : exemple pour un entretien dans le Cotentin . 314

Annexe 3. Les 185 membres composant le comité de bassin Seine-Normandie en 2025 . 315

Annexe 4. Charte de déontologie des conseils d'administration et du comité de bassin Seine-Normandie 322

4.1. Charte de déontologie du conseil d'administration Seine-Normandie 322

4.2. Charte de déontologie du comité de bassin Seine-Normandie 326

Glossaire des sigles 330

Table des matières 332

Table des illustrations 335

Table des tableaux 338

Table des encarts 339

Table des illustrations

Figure 1. Les trois échelons d'analyse de la solidarité dans les politiques de l'eau et sa gestion en France (Marcovitch & Carré). 26

Figure 2. Carte de localisation des trois sous-bassins étudiés (source AESN). 41

Figure 3. Schéma synthétisant la démarche d'enquête dans les terrains étudiés (Marcovitch). 45

Figure 4. Les principaux textes réglementaires créant et organisant la solidarité dans la gestion de l'eau en France (Carré & Marcovitch, 2023). 47

Figure 5. Les quatre collèges du comité de bassin Seine-Normandie en 2025, leur composition, et les instances qui désignent leurs membres en gras sur la figure (Marcovitch & Carré). 49

Figure 6. Carte des bassins hydrographiques et des régions espagnoles en 2020 (Riu, 2020). 66

Figure 7. Les 21 waterschappen néerlandais en 2018 (auteur de la carte Janwillem Van Aalst). 68

Figure 8. Carte du Bassin versant du fleuve Sénégal et des États membres de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (source Agricola Pl.qxp Escape-MEP 07/12/2019 09.27 p. 154). 75

Figure 9. Les 12 bassins hydrographiques de la gestion de l'eau en 2017 (Source : site OIEau, 2017). 80

Figure 10. La composition du conseil d'administration de l'agence de l'eau Seine-Normandie en 2025 (Marcovitch & Carré). 96

Figure 11. En Seine-Normandie, le chemin de l'élaboration du SDAGE 2028 – 2033 avec son programme de mesures jusqu'à son approbation (Marcovitch & Carré). 102

Figure 12. La répartition des aides attribuées par la commission des aides en Seine-Normandie lors de la première commission d'avril 2024 112

(https://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/CPCDZ2403.pdf) 112

Figure 13. L'examen des dossiers d'aide en Seine-Normandie en 2024 (Marcovitch & Carré). 113

Figure 14. Carte de l'état chimique des eaux souterraines en 2025 en Seine-Normandie (source AESN-EDL 2025). 127

Figure 15. Les trois échelons de la solidarité face au risque d'inondation (Marcovitch). 137

Figure 16. Carte des quatre PTGE en Seine-Normandie en 2025, un cinquième étant en préparation en 2026 sur la nappe du Champigny en Seine-et-Marne (source AESN). 147

Figure 17. Le relatif équilibre en 2021 entre les redevances versées par l'usager à l'AESN - graphique de gauche - et les aides reçues par sa collectivité de l'AESN - graphique de droite (Carré & Marcovitch, 2023, source AESN 2021). 157

Figure 18. La fragilisation des moyens financiers des agences et leur comité de bassin (Marcovitch & Carré). 165

Figure 19. L'évolution des effectifs des agences de l'eau de 2008 à 2023, en effectifs des agences, estimés en équivalent temps plein (ETP) et équivalent temps plein travaillé (EPTP) (Document SNE, remis lors de l'entretien le 22 novembre 2023). 167

Figure 20. La très faible présence des instances de gestion de l'eau auprès de l'ensemble des habitants, l'exemple des instances en Seine-Normandie en 2024 (sources AESN, 2025, doc. Marcovitch & Carré). 174

Figure 21. La présence en Seine-Normandie des membres du conseil d'administration (CA) et du comité de bassin (CB) aux réunions, de 2016 à 2022 (source AESN, bureau du comité, 31 mai 2023). 175

Figure 22. La participation par collèges de membres du comité de bassin Seine-Normandie en 2022 (source AESN, bureau du comité, 31 mai 2023). 176

Figure 23. Carte des différentes collectivités et établissements territoriaux sur le territoire du Syage (atlas cartographique du PAGD de l'Yerres, 2024). 190

Figure 24. Les étapes de la constitution du SyAGE en EPAGE (document CLE de l'Yerres, réunion du 27 février 2020). 191

Figure 25. Carte des communes adhérentes selon les compétences données au SyAGE depuis 2020 (source SyAGE). 193

Figure 26. Carte des EPAGE en 2022 (source ANEB). 194

Figure 27. Carte de l'amont rural et l'aval urbain de la vallée de l'Yerres en 2021 (atlas cartographique PAGD de l'Yerres, 2024). 196

Figure 28. L'exercice des trois volets de la solidarité par le SyAGE (Marcovitch). 198

Figure 29. Carte des stations de mesure sur l'Yerres en 2025 (source https://www.syage.org/le-syage/prevention-des-crues/des-investissements-pour-prevention-des-crues/). 203

Figure 30. Présentation par l'AESN des points soulevés lors des ateliers organisés par le BET Epsilias pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI sur le bassin versant de l'Yerres ... 207

Figure 31. Carte de synthèse des solidarités territoriales dans le cadre du SAGE Bassée Voulzie (Diagnostic 2022, p. 101). ... 216

Figure 32. Le paysage actuel de la Bassée, à l'aval de Bray-sur-Seine, avec sur la photo de droite l'indication du canal de navigation à grand gabarit, les anciens méandres de la Seine déconnectés, les plans d'eau suite à la fin d'exploitation des carrières (Document PIREN-Seine, Laurence Lestel, image copyright Perousse, 2005). ... 217

Figure 33. Le périmètre du SAGE Bassée-Voulzie (SAGE, 2021). ... 221

Figure 34. La plaine alluviale de la Bassée (source Mathilde Resch, 2023). ... 222

Figure 35. La gestion de l'eau et des milieux en Bassée-Voulzie marquée par les découpages politico-administratifs (Diagnostic 2022, p. 100). ... 223

Figure 36. L'attachement à l'eau et aux milieux aquatiques des habitants et acteurs de la Bassée Voulzie, à travers 90 entretiens effectués par les étudiants du master Bioterre en novembre 2019 (Master Bioterre, 2020, p. 24). ... 226

Figure 37. Carte des ZEC étudiées par l'EPTB en 2025 (document EPTB). ... 238

Figure 38. Une solidarité morcelée en Bassée-Voulzie, entre micro-arrangements et recherche d'un projet collectif pour les territoires (Marcovitch). ... 240

Figure 39. Les communes du territoire de la Communauté de Communes Coutances Mer et Bocage au 1er janvier 2019 (auteur Roland45 et contributeurs d'OpenStreetMap, Wikipedia). ... 245

Figure 40. La pollution littorale par les nitrates sur la côte ouest du Cotentin (source AESN, *État des lieux 2025 du bassin Seine-Normandie*, p. 65). ... 253

Figure 41. Cartographie de la qualité moyenne des rejets côtiers sur la période 2005 - 2020, flux moyens journaliers (source Service Qualité des Eaux du Département de la Manche, 2022, Bilan 2020 - 2005, page 15). ... 255

Figure 42. Une solidarité terre-mer récente portée par la CCCMB, hors du SAGE COC (Marcovitch). ... 266

Figure 43. Les collectivités territoriales membres du SAGE Côte Ouest du Cotentin (source État des lieux du SAGE Côte Ouest du Cotentin, 2018, p. 5). ... 267

Table des tableaux

Tableau 1. Les types des documents utilisés et de la démarche d'utilisation (Marcovitch) 35

Tableau 2. Principaux documents règlementaires, leurs objectifs et outils, par domaines d'application de la solidarité depuis 1964 (Marcovitch)..... **Erreur ! Signet non défini.**

Tableau 3. Occurrence des associations « solidarité et comités de bassin » en France et « solidarité et agences de l'eau en France » dans les articles scientifiques dans Google Scholar (septembre 2025)..... 62

Tableau 4. La surveillance réglementaire de la qualité de l'eau et des milieux en France depuis 1971 jusqu'à la DCE (repris et adapté de Lestel et al., 2017, p. 10)..... 89

Tableau 5. Évolution de la composition du comité de bassin Seine-Normandie depuis 1964 98

Tableau 6. Les redevances des agences de l'eau en 2025 (Marcovitch & Carré)..... 108

Tableau 7. La répartition des dossiers d'aide entre la commission et la direction de l'AESN en 2024 (document AESN)..... 113

Tableau 8. Comparaison des instances de bassin et des commissions locales de l'eau..... 116

Tableau 9. Des résultats mitigés en termes de solidarité des principes et outils dans la prévention des pollutions, des inondations, et des sécheresses..... **Erreur ! Signet non défini.**

Tableau 10. Répartition des aides accordées par les six comités de bassin en 2024 pour trois principaux volets..... 155

Tableau 11. La représentativité du SyAGE dans des organismes extérieurs (Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, 2022)..... 210

Tableau 12. Les interdictions de baignade sur les plages du Coutançais l'été 2025 (Marcovitch) 248

Tableau 13. Les pollutions littorales du Coutançais (Marcovitch)..... 249

Tableau 14. Évolution des exploitations agricoles dans la Manche..... 262

Table des encarts

Encart 1. Les propositions de Perplexity à la question « Quel est l'usage du terme solidarité ou partage dans la politique de l'eau, dans les lois, décrets, règlements, débats parlementaires, rapport de la Cour des comptes, du Conseil d'État ou du CGEDD 33

Encart 2. L'évocation de la solidarité dans les débats parlementaires de la loi sur l'eau de 1964 61

Encart 3. Les 4 principes de la déclaration de Dublin, 1992 71

Encart 4. Les pollutions d'origine agricole dans les débats parlementaires de la loi de 1964 . 82

Encart 5. Article 2 de la loi du 13 juillet 1984 (loi 84-602) modifiant la loi de 1964 portant sur la composition des conseils d'administration des agences de l'eau 95

Encart 6. Article 1 de la loi du 13 juillet 1984 (loi 84-602) modifiant la loi de 1964 portant sur la composition des comités de bassin des agences de l'eau 96

Encart 7. Code de l'environnement : Section 3 : comités de bassin et agences de l'eau. Article L213-8 modifié par la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 - art. 134 100

Encart 8. Article 2 de l'arrêté du 2 avril 2020 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux..... 101

Encart 9. L'avis du SyAGE sur l'élaboration du SDAGE 2028-2033 197

Encart 10. Les transformations de la plaine alluviale de la Bassée depuis le XIXe siècle (informations fournies par le collectif PIREN-Seine Acteurs de la Bassée)..... 218

Encart 11. Évolution du nombre de communes dans la Manche (Mathieu & Leblanc, 2020) 269