

La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

SIÈGE SOCIAL : 14, RUE DE LA TOUR, 75116 PARIS

Numéro 46 – Mai 2011

www.cpat.asso.fr

EDITORIAL

Le Cercle reçu à l'IPEMED : en pleine actualité.

Jean-Louis Guigou, ancien délégué à l'aménagement du territoire et fondateur de « l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen » avait convié le Cercle à prendre connaissance des travaux et des réflexions que mène l'Institut autour des solidarités euro-méditerranéennes.

En pleine révolution du jasmin, ce thème ne pouvait laisser le Cercle indifférent et nous étions nombreux à répondre à cette invitation. Nous avons été, d'entrée de jeu, plongés en pleine actualité puisque Radhi Meddeb, président de l'Institut, nous a décryptés, de l'intérieur, les événements qui, alors, secouaient la Tunisie et fait partager grands espoirs et quelques craintes suscités par ce soulèvement. Jean-Louis Guigou nous a ensuite rappelé l'organisation et décrit les activités de l'Institut. Les diapos qu'il a commentées sont reproduites ci-après.

Depuis le 15 février, de nouveaux mouvements ont affecté d'autres pays du pourtour méditerranéen. Et ce que nous avons entendu le 15 février prend soudain une dimension nouvelle : rapprochement euro-méditerranéen, coopération économique, co-développement, croissance solidaire...notre proximité exige que l'on exploite désormais rapidement les atouts de nos complémentarités.

« Parmi les nombreuses attentes - conclut Jean-Louis Guigou - en Tunisie mais aussi au Maroc et dans les autres pays de la Méditerranée, il y a la refonte des structures politiques (communes, départements, régions...), c'est-à-dire l'architecture politique du territoire et les questions d'aménagement du territoire...

Des domaines où les membres du Cercle pourraient réaliser des missions et des expertises...bénévoles, hormis les frais de déplacement et de séjour ! ».

Dans ce présent numéro de la Lettre, Ivan Chéret nous écrit une « page d'histoire » passionnante. Elle nous rappelle les conditions dans lesquelles ont été créées les agences de bassin en 1964 et comment la Datar a porté ce projet qui a permis, et permet toujours, une gestion sage et cohérente des ressources en eau.

Jean-Marie SIMON

Sommaire

- EDITORIAL
Jean-Marie SIMON 1
- LA PROCHAINE LETTRE DU CERCLE
Jean-Marie SIMON 2
- ACTUALITES MEDITERRANEENNES ET PERSPECTIVES
COMPTE-RENDU D'UNE REUNION
ANIMEE PAR JEAN-LOUIS GUIGOU
DELEGUE GENERAL DE L'IPEMED
AVEC LA PARTICIPATION DE RADHI MEDDEB
PRESIDENT DE L'IPEMED
Jean-Marie SIMON
- PAGES D'HISTOIRE
LES AGENCES DE L'EAU
Ivan CHERET
- BREVE
- LE HAVRE OU ANVERS ?
Jean-Marie SIMON

ACTUALITES MEDITERRANEENNES ET PERSPECTIVES

Réunion du Cercle le 15 février 2011
animée par **Jean-Louis GUIGOU**, Délégué général de l'IPEMED
avec la participation de **Radhi MEDDEB**, Président de l'IPEMED

Intervention de Radhi MEDDEB.

Polytechnicien, Radhi Meddeb dirige un important bureau d'étude en Tunisie.

Il a décrypté pour le Cercle, les événements qui secouent la Tunisie.

C'est une révolution : le peuple tunisien a choisi la démocratie, contre un régime policier. C'est un mouvement spontané : il n'y a pas de chef de file.

Ce mouvement est parti d'une bourgade, dans une région laissée pour compte, un peu frondeuse.

Le pays, qui connaissait une croissance continue, mais où le développement n'accompagnait pas la croissance, s'est heurté aux conséquences de la crise, ce qui a rendu plus criants « les prélèvements claniques ».

Les jeunes à qui on a demandé de faire des études supérieures mais qui ne trouvent pas d'emplois, la bourgeoisie évoluée, les femmes éduquées et les gens du peuple se retrouvent tous dans ce mouvement. Ils veulent tous un vrai changement, en profondeur, avec de nouvelles institutions qui ne soient plus aux mains du clan Ben Ali. Ils refusent donc les replâtrages gouvernementaux et rejettent en bloc préfets et sous-préfets nommés par le gouvernement précédent.

Une véritable politique d'aménagement du territoire est aussi attendue, car le pays est « invertébré », sans infrastructures, hormis sur la côte, et des régions entières sont laissées pour compte. Le modèle tunisien est trop centralisé autour de la capitale et les quelques pôles d'activité qui avaient été préconisés par la Datar ne pouvaient fonder une politique nationale d'aménagement.

Ce qui se passe actuellement en Tunisie signe la revanche de Bourguiba qui avait misé sur l'éducation (20% du budget à l'époque), le statut des femmes et de la famille. Ces acquis ne sont d'ailleurs pas mis en cause par les islamistes tunisiens. Il n'y a pas, à ce point de vue, risque de confiscation de la révolution par les fondamentalistes face au relatif développement et à l'éducation de la population tunisienne.

C'est une soif de démocratie qui s'exprime aujourd'hui en Tunisie. Les pays démocratiques doivent encourager sa naissance.

Jean-Marie SIMON

Le prochain numéro de la Lettre du Cercle sera consacré à l'Assemblée Générale qui s'est tenue le 1^{er} avril 2011 ainsi qu'au Conseil d'Administration qui lui a fait suite, le 13 avril.

Lors de ce Conseil, et reprenant les propos qu'il avait tenus devant l'assemblée, Hervé Nora a confirmé qu'il souhaitait passer la main après 9 années de bons et loyaux services.

Sous sa houlette, le Cercle a connu, en effet, un rythme soutenu : réunions mensuelles du Bureau aux ordres du jour bien nourris, interventions de personnalités venant d'horizons divers, déplacements passionnants en régions organisés avec l'aide compétente de membres locaux du Cercle, réunion de travail sur la réforme des collectivités territoriales, colloque sur « agricultures et territoires » qui a été un succès.

Le Conseil a chaleureusement remercié et félicité Hervé pour cette quasi décennie à la tête de notre association qu'il a animée avec une souriante détermination et une diplomatie éprouvée. Toujours disponible, il n'a jamais été avare de son temps et de ses compétences techniques informatiques quand il fallait mettre la main à la pâte.

Le Conseil a ensuite entendu puis élu Philippe Bosseau qui s'était porté candidat à la succession d'Hervé Nora. Cette candidature avait été proposée par Hervé après une série de consultations menées depuis plusieurs semaines.

Nous reviendrons sur cette nouvelle présidence dans notre prochaine Lettre. Philippe Bosseau, qui participe aux activités du Cercle depuis sa création, nous rappellera son parcours et nous fera part de ses intentions quant à l'animation et à l'évolution du Cercle pour l'aménagement du territoire

Jean-Marie SIMON

Présentation de Jean-Louis GUIGOU



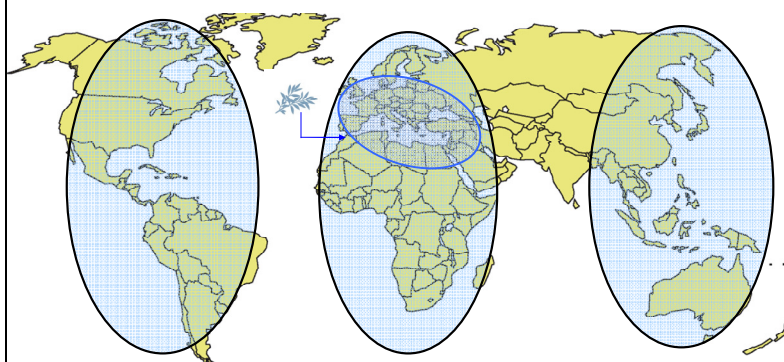
♦ Créé en 2006, **Ipemed** est un think tank indépendant, international et paritaire Nord-Sud qui concentre son action sur l'économie.

♦ Il est présidé par Radhi Meddeb et dirigé par Jean-Louis Guigou qui en est le fondateur.



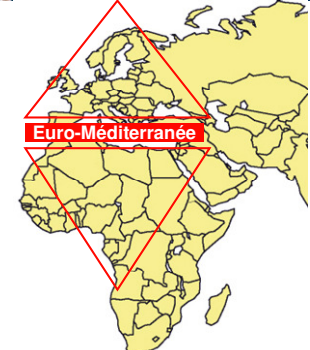

La régionalisation de la mondialisation

- ♦ De grands ensembles Nord Sud se constituent.
- ♦ Les États-Unis, la Chine et le Japon ont créé des alliances avec leurs voisins (Alena, Asean+3).




La régionalisation de la mondialisation

- ♦ Le Nord et le Sud de la Méditerranée doivent s'allier et trouver des solutions dans la proximité, la complémentarité et la solidarité.



« Le resserrement des liens entre les pays des deux rives de la Méditerranée est un enjeu central. L'intégration régionale est indispensable pour améliorer les relations entre le Nord et le Sud. »



Gérard Mestrallet
PDG de GDF Suez,
président de l'EMCC

Un nouveau modèle de développement

Le projet d'Ipemed repose sur une triple conviction.

- ♦ **Les pays méditerranéens (un milliard de citoyens) doivent s'allier pour peser dans la mondialisation.**
- ♦ **L'intégration régionale passe par le co-développement et une coopération économique accrue. Le rôle des entreprises est stratégique.**
- ♦ **Le rapprochement euro-méditerranéen permettra de bâtir un nouveau modèle de développement.**

« Je crois à la communauté de destins entre les deux rives de la Méditerranée. L'Euro-Méditerranée peut être le grand projet géopolitique de ce début de XXI^e siècle. »



Élisabeth Guigou
Co-présidente
du Comité
de parrainage
politique
d'Ipemed

Une urgence : 30 ans pour réussir

- ♦ **La nouvelle géopolitique**
 - la montée des pays émergents (BRIC)
 - l'économie, terrain de compétition et d'affrontement international
 - un monde multipolaire en grandes régions
 - la montée de l'intégrisme, la demande de démocratie
- ♦ **Le changement climatique**
 - les deux rives de la région sont concernées, les solutions sont collectives
- ♦ **La transition énergétique**
 - les deux rives de la Méditerranée sont complémentaires
 - l'après pétrole a commencé
- ♦ **La transition démographique**
 - une opportunité historique, ou un risque de déstabilisation

Trois fonctions principales

Produire des idées tournées vers l'avenir

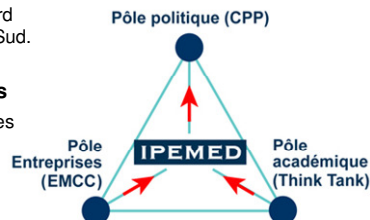
- ♦ Pour élaborer des visions communes et des diagnostics partagés entre le Nord et le Sud, ainsi qu'entre les pays du Sud.

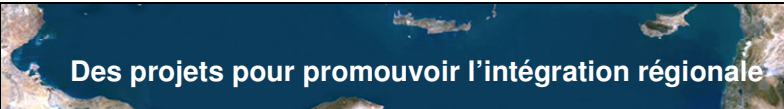
Influencer les milieux politiques

- ♦ Pour que des politiques communes soient mises en place afin de favoriser l'intégration régionale.

Brasser et décroisonner les idées

- ♦ Pour convaincre le plus grand nombre et faciliter les rencontres entre les mondes politique, académique et des entreprises.





Des projets pour promouvoir l'intégration régionale

Ipemed concentre son activité de think tank sur les chantiers qui structurent la région.

PROJETS TRANSVERSAUX

- ♦ Méditerranée 2030
- ♦ L'espace financier
- ♦ Le soutien aux réseaux professionnels transméditerranéens

PROJETS SECTORIELS

- ♦ L'énergie
- ♦ L'agriculture et la sécurité alimentaire
- ♦ L'eau
- ♦ La mobilité et la formation professionnelle
- ♦ La croissance verte et la contrainte carbone
- ♦ Les transports
- ♦ Les TIC
- ♦ La santé
- ♦ Le tourisme
- ♦ La convergence entrepreneuriale

À chacun des projets sont associés des groupes de travail, constitués d'experts, de politiques et de dirigeants d'entreprises des deux rives.



Des projets pour promouvoir l'intégration régionale

L'espace financier

- ♦ Pour favoriser et sécuriser les investissements en Méditerranée.
- ♦ Ipemed a lancé l'Initiative pour l'Investissement en Méditerranée (2IM), en partenariat avec la Caisse des Dépôts française et la Caisse de Dépôt et de Gestion du Maroc.

TROIS OBJECTIFS

- ♦ Établir un diagnostic partagé sur les opportunités et les obstacles à l'investissement.
- ♦ Identifier les outils financiers, juridiques, humains, et institutionnels utiles au développement des investissements.
- ♦ Réunir les principaux investisseurs à long terme, publics et privés, et les institutions de financement du développement du Nord, du Sud et de l'Est de la Méditerranée, ainsi que des pays du Golfe

PLUS D'INFORMATIONS
www.2IM.coop



Des projets pour promouvoir l'intégration régionale

Méditerranée 2030

- ♦ Pour élaborer une vision commune de la Méditerranée à l'horizon 2030 et faire naître des collaborations sur le long terme entre responsables en charge de la prospective.
- ♦ Ipemed a lancé Méditerranée 2030, en partenariat avec les organismes d'étude euro-méditerranéens – Carim, Ciheam, Femise, OME – et les institutions publiques et centres privés dédiés à la prospective dans le Bassin méditerranéen.
- ♦ À partir d'études transversales autour de cinq thématiques : la sécurité alimentaire et le développement rural, l'emploi et le capital humain, la mobilité et les migrations, les enjeux environnementaux, l'énergie et le changement climatique,
- ♦ des diagnostics et des projections régionales sont élaborés.

Méditerranée 2030 est également un outil d'aide à la décision stratégique pour les dirigeants de la région.



Des projets pour promouvoir l'intégration régionale

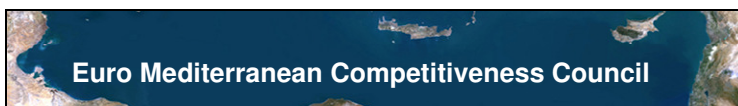
L'énergie

- ♦ **Domaine dans lequel l'interdépendance des pays est la plus forte**
- ♦ **L'énergie peut devenir la première politique euro-méditerranéenne commune.**



LES SIX PROPOSITIONS D'IPEMED

- ♦ Sécuriser sur le long terme les achats et les ventes
- ♦ Renforcer le partenariat technologique industriel Nord-Sud
- ♦ Des objectifs ambitieux en matière d'énergie non carbonnée
- ♦ Renforcer le rôle des opérateurs, y compris les professionnels du secteur
- ♦ Des outils conjoints de financement et de sécurisation des investissement
- ♦ Associer les Psem aux réflexions stratégiques européennes, en amont, sans préalable ni conditions



Euro Mediterranean Competitiveness Council

- ♦ Un mouvement créé par les dirigeants des entreprises fondatrices d'Ipemed
- ♦ Il constitue le Conseil de surveillance d'Ipemed
- ♦ Il est localisé à Paris

TROIS OBJECTIFS

- ♦ Faire entendre la voix des entreprises de la région
- ♦ Peser dans le débat politique
- ♦ Nouer des relations de confiance entre ses membres

TROIS PRINCIPES STRUCTURANTS

Parité. Autant d'entreprises du Nord, du Sud que de l'Est de la Méditerranée

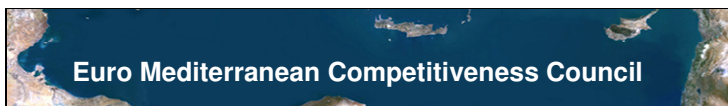
International. Des antennes dans tous les pays de la région

Influence. Un réseau influent auprès des pouvoirs politiques de la région

« Le groupe TTS s'engage auprès d'Ipemed pour participer à la construction d'un espace commun qui partage des valeurs de paix, de sécurité et de développement durable que nous voulons transmettre aux générations à venir ».



Aziz Milad
Vice-président de l'EMCC



Euro Mediterranean Competitiveness Council

INTÉRÊT DES ENTREPRISES À DEVENIR MEMBRES FONDATEURS

- ♦ Bénéficier d'un puissant réseau d'experts et d'entreprises dans tous les pays méditerranéens
- ♦ Influencer les politiques publiques
- ♦ Être au fait des opportunités et des courants d'affaires entre les deux rives de la Méditerranée
- ♦ Nouer des relations avec les dirigeants des principales entreprises actives en Méditerranée
- ♦ Avoir accès à l'ensemble des manifestations d'Ipemed
- ♦ Permettre à Ipemed de remplir ses missions de think tank indépendamment des pouvoirs publics
- ♦ Œuvrer concrètement au rapprochement des pays méditerranéens

En rejoignant l'EMCC, les entreprises se montrent visionnaires et responsables tout en réalisant des affaires concrètes qui contribuent à valoriser la proximité et la complémentarité.

Des événements pour décroisonner les idées

LES ENTRETIENS DE LA MÉDITERRANÉE

- ♦ Le forum annuel des décideurs politiques et économiques au service de la Méditerranée.

LES PETITS DÉJEUNERS DE LA MÉDITERRANÉE

- ♦ Une fois par mois des personnalités du monde politique, universitaire ou économique, confrontent leur point de vue autour d'une problématique méditerranéenne.



LES SÉMINAIRES DU MONDE MÉDITERRANÉEN

- ♦ Pour créer un lien de confiance entre les élites des deux rives, échanger les expériences et développer des projets communs.

LES COLLOQUES D'IPEMED

- ♦ Où l'on débat autour des travaux d'Ipemed.

LES RÉUNIONS DE L'EMCC

- ♦ Pour faire connaître l'engagement de ses membres en faveur d'une meilleure convergence économique entre les pays de la région.



Des publications pour convaincre

IPEMED NEWS

- ♦ Lettre mensuelle d'actualité qui traite de l'économie méditerranéenne, d'Ipemed et de ses partenaires.

LES NOTES D'IPEMED

- ♦ Études et analyses d'experts.

CONSTRUIRE LA MÉDITERRANÉE

- ♦ Des ouvrages, fruit du travail des experts et des groupes internationaux de travail.

IPEMED PALIMPSESTES

- ♦ Des éléments de réflexion et de débat en prise avec l'actualité euro-méditerranéenne.



www.ipemed.coop Le site Internet reflète l'actualité éditoriale et institutionnelle d'Ipemed ainsi que l'actualité euro-méditerranéenne.

« Les travaux d'Ipemed apportent un éclairage nouveau dans la compréhension des enjeux euro-méditerranéens. Des pistes, des solutions sont élaborées par des experts reconnus du Nord, du Sud et de l'Est de la Méditerranée ».



Christian de Boissieu et Abderrahmane Hadj Nacer
Co-présidents du comité scientifique d'Ipemed

La gouvernance d'Ipemed

- ♦ Association de droit français reconnue d'intérêt général
- ♦ Indépendante des pouvoirs publics
- ♦ Financée par des entreprises du Nord, du Sud et de l'Est de la Méditerranée et des personnes physiques qui partagent ses valeurs

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Il comprend trois collèges : les membres fondateurs, les experts et les personnes qualifiées.

PRÉSIDENT Radhi Meddeb, PDG de Comete Ingeniering (Tunisie)

LE CONSEIL DE SURVEILLANCE (EMCC)

Il est composé des entreprises fondatrices d'Ipemed. Il contrôle l'action d'Ipemed et constitue un lien dynamique entre les dirigeants des principales entreprises méditerranéennes.

PRÉSIDENT Gérard Mestrallet, PDG de GDF Suez **VICE-PRÉSIDENTS** Aziz Milad, René Carron

LE COMITÉ SCIENTIFIQUE

Composé d'économistes de renom, il oriente et valide les grands travaux d'étude conduits par Ipemed.

CO-PRÉSIDENTS Christian de Boissieu, Abderrahmane Hadj Nacer

LE COMITÉ DE PARRAINAGE POLITIQUE

Paritaire et dépourvu d'attache partisane, il promeut l'action d'Ipemed et défend ses idées auprès de la sphère politique internationale.

CO-PRÉSIDENTS Elisabeth Guigou, Abderrahmane Hadj Nacer

Les membres fondateurs d'Ipemed

FRANCE

- ♦ AFD
- ♦ Air France
- ♦ Alstom Transport
- ♦ Areva
- ♦ Caisse des dépôts
- ♦ Crédit Agricole
- ♦ EMC
- ♦ GDF Suez
- ♦ KPMG
- ♦ La Poste
- ♦ Laboratoires Servier
- ♦ SNCF
- ♦ Sofiprotéol
- ♦ Suez Environnement

LIBAN

- ♦ Blom Bank
- ♦ Byblos Bank
- ♦ Debbas
- ♦ Holding Indevco
- ♦ Kafalat
- ♦ Matelec

MAURITANIE

- ♦ CID
- ♦ FCI
- ♦ Groupe Azizi
- ♦ Spinnet Security

TUNISIE

- ♦ Financière Tunisienne
- ♦ Maghreb Invest
- ♦ TTS
- ♦ Utica

Les entretiens de la Méditerranée

Forum annuel des décideurs politiques
et économiques au service de la Méditerranée

Istanbul 20-21 avril 2011

- ♦ Avec la participation de 300 dirigeants
d'entreprises du Nord, du Sud et de l'Est de la Méditerranée
- ♦ Des débats autour des travaux des meilleurs instituts de la région



PLUS D'INFORMATIONS
www.entretiensdelamediterranee.coop

En partenariat avec l'IACE (Tunisie), PROMOS (Italie),
l'IMED (Espagne) et l'Union des Chambres de commerce
et d'industrie et des bourses de Turquie (TOBB)

PAGES D'HISTOIRE

Les agences de l'Eau

Ivan CHERET

Pour quelles raisons et dans quelles circonstances ont-elles pu être créées en 1964 ?

Aujourd'hui, la gestion des ressources en Eau est considérée par tous comme un problème vital pour l'humanité et beaucoup de pays s'inspirent peu ou prou des agences de l'eau françaises pour leur propre organisation.

Or elles ont été créées en 1964, à une époque où le mot Environnement n'existait pas, où les problèmes d'eau semblaient ne concerner que l'Afrique et le Moyen Orient et n'intéressaient en Europe que les spécialistes.

Le rappel des raisons et des circonstances qui ont conduit à leur création n'est peut-être pas inutile à l'heure où de nombreuses réformes, notamment liées à l'Environnement, et pas toujours faciles à mettre en œuvre, s'imposent aux autorités de tous les pays.

1- Il faut faire quelque chose !

Les années qui ont suivi la guerre de 1939-1945 ont vu une transformation rapide de la société française : développement de l'industrie, modernisation de l'agriculture, avec pour conséquence un mouvement important de la population des zones rurales vers les villes.

Avec également pour conséquence un développement rapide des besoins en eau et des rejets polluants mal traités. Les ressources ont été ainsi étranglées des deux côtés, par des consommations accrues et des pollutions insupportables.

Les journaux publiaient des nouvelles alarmantes tous les étés : par exemple, à Toulon, 200.000 personnes sont privées d'eau chaque jour de 18 heures à l'aube ; la ville de Grenoble, dont la population est passée de 60.000 à 300.000 habitants élit un nouveau maire et la « baignoire » de M. DUBEDOUT¹ fait

¹ M. Dubedout a assis sa campagne électorale sur le fait que les habitants de Grenoble subissaient des coupures fréquentes d'alimentation en eau, alors que la ville était entourée de ressources très abondantes. L'image de sa baignoire vide avait été largement diffusée par les médias..

une entrée remarquée en politique ; sur la Seine, des masses blanches, provenant des détergents de plus en plus utilisés à la place des savons, flottent sur l'eau et inquiètent les parisiens ; les associations de pêcheurs attirent l'attention sur tous les « accidents » qui tuent les poissons dans les rivières ; dans le midi encore, les résidus provenant de l'exploitation de la bauxite par Péchiney, indignent la presse : des boues rouges dans la « belle bleue », au large de Cassis!

La réalité de la situation apparaît très clairement au niveau du Commissariat Général au Plan et c'est à l'initiative de Monsieur Etienne HIRSCH, commissaire général, que fut créée une Commission de l'Eau. A elle de dire ce qu'il fallait faire ; l'arrêté du 24 juillet 1959 du Premier ministre Michel Debré désignait simplement le Président, le préfet René PAIRA, les membres et les rapporteurs.

Ingénieur des Ponts et Chaussées, diplômé en 1949, j'ai commencé ma vie professionnelle par un stage au US Bureau of Reclamation à Denver (USA) où j'ai étudié, sur les conseils de M. Olivier Martin, directeur de l'Equipement d'Electricité de France, les techniques des barrages en terre et des revêtements imperméables des canaux. Je suis nommé ensuite chef de la Mission d'Aménagement du Fleuve Sénégal à St Louis du Sénégal, où j'ai vraiment vu ce qu'était la vie dans le bassin versant d'un grand fleuve du Sahel africain ; puis adjoint au chef du Service de l'Hydraulique de l'AOF à Dakar où j'ai consacré mon temps à la recherche de ressources en eau souterraine, à des campagnes de puits dans le Sahel et à l'alimentation en eau de Dakar. Retour de ces huit années en Afrique noire consacrées aux problèmes d'hydraulique comme on disait alors, j'eus la chance d'être nommé rapporteur général de la commission.

A ses débuts, la Commission procéda à un inventaire général des problèmes qui se posaient ainsi que des moyens disponibles pour les résoudre. Comme la Commission comprenait des parlementaires, des maires, des représentants de toutes les activités concernées à l'époque, ainsi que des services de l'Etat, comme elle a par ailleurs invité les grands patrons des opérations en cours, comme les Présidents de l'Aménagement du Bas Rhône Languedoc et du canal de Provence, des industriels et des responsables agricoles, des problèmes concrets furent vite abordés et la difficulté de les résoudre avec les moyens existants devint évidente.

Mais afin de permettre au lecteur de mieux comprendre les débats, il est utile de rappeler les données essentielles concernant la nature particulière du produit naturel Eau, de ses usages et de la réglementation existante à l'époque.

2- L'Eau et ses usages.

2.1- L'Eau sur la Terre bouge sans arrêt en parcourant ce qu'il est convenu d'appeler son cycle, séjournant un certain temps dans le réservoir des océans, des lacs et des nappes souterraines, puis se mettant en mouvement par le mécanisme de l'évaporation et du vent qui apportent la pluie et alimentent les rivières et les nappes souterraines. Ce mouvement perpétuel est déjà extraordinaire par rapport aux autres ressources naturelles.

Mais de plus, la manière dont l'eau est utilisée sort de l'ordinaire. Lorsque le charbon a brûlé, il n'y a plus de charbon ; lorsque l'on a mangé du beurre, il n'y a plus de beurre, mais lorsqu'on bu de l'eau ou que l'on a arrosé les plantes ou que l'on a blanchi de la pâte à papier, l'Eau est toujours là, elle n'a pas disparu ! Voyons cela de plus près.

2.2- L'homme est obligé de boire de l'eau pour vivre. Mais cette eau n'est pas incorporée dans notre corps, la molécule d'eau n'est pas décomposée en ses éléments hydrogène et oxygène, l'eau reste de l'eau et cette eau sert en fait à « laver » nos entrailles, puis est rejetée dans la nature par notre organisme qui se débarrasse ainsi d'une partie de ses « déchets ». On ne peut empêcher l'homme de produire ainsi des déchets mais on doit le contraindre à extraire ces « déchets » de l'eau avant de la rejeter dans le fleuve.

Lorsque l'on regarde les autres usages de l'homme dans son habitat, on retrouve partout la même fonction de l'eau : laver. Laver le corps, laver le linge, laver la vaisselle, laver par terre. Même usage, même punition : on ne peut interdire ces usages, mais il faut traiter les eaux sales avant leur rejet.

Conséquence : il faut investir pour extraire les déchets avant de rejeter les eaux dans les rivières, ET aussi pour réintroduire correctement dans la nature les déchets extraits des eaux usées. En cas de manque d'eau, il faut encore investir pour « amener » de nouvelles ressources.

2.3- L'agriculture moderne, même sous nos climats tempérés, utilise beaucoup d'eau. Pour assurer la production de notre alimentation et faire face à l'irrégularité des précipitations. Et

l'agriculture consomme l'eau en été, au moment où il en tombe le moins et où les débits des rivières sont au minimum. Les conflits entre les différents usagers tout le long d'une même rivière sont à ce moment à leur maximum.

Les plantes utilisent l'eau pour se développer et surtout assurer leur équilibre thermique par le mécanisme dit de l'évapotranspiration. Mais ces quantités sont plus réduites que les « besoins » exigés par les méthodes traditionnelles d'irrigation. En effet l'eau répandue sur le sol ne va pas uniquement à la plante, mais une large partie s'évapore directement et une autre partie s'infiltre dans le sol et est également perdue pour les plantes. Le « rendement », si l'on peut dire, de l'irrigation à la raie est faible. Des procédés existent pour améliorer ces rendements, et en premier lieu l'aspersion, aujourd'hui bien répandue en France, mais qui demande des investissements et consomme de l'énergie. Et l'on peut économiser encore plus d'eau par l'arrosage dit au goutte à goutte, mais dont le prix de revient est vraiment élevé eu égard aux prix des produits agricoles de grande consommation.

Dans une situation donnée de manque d'eau, on se doit d'examiner d'une part le coût de l'amenée de ressources supplémentaires par un organisme collectif et d'autre part le coût des économies d'eau réalisables par l'utilisateur grâce à des procédés plus élaborés d'épandage d'eau sur les cultures. **Ainsi apparaît la question : comment faire en sorte que la solution la plus économique pour la nation soit choisie par les acteurs ?** On reviendra sur ce point plus tard.

2.4- L'Industrie, se démarque des activités précédentes par son extrême diversité et par l'évolution très rapide des techniques. Mais sur le plan général, on retrouve les mêmes mécanismes que dans les deux usages précédents : l'eau utilisée par l'industrie n'est incorporée au produit fini que dans des proportions infimes, elle n'est pas détruite, elle sert essentiellement à évacuer la chaleur et à séparer, au cours du processus de fabrication, les matières qui se retrouveront dans le produit fini, des matières inutiles qui deviendront des déchets.

Beaucoup plus qu'en agriculture, les « besoins » en eau dans l'industrie dépendent des procédés mis en œuvre. Chacun connaît les énormes tours de refroidissement utilisées pour récupérer l'eau évaporée dans les centrales thermiques et qui réduisent drastiquement les besoins mais ont un coût non négligeable. On sait aussi depuis longtemps que l'on peut blanchir la pâte à papier avec 500 t d'eau pour

une tonne de pâte, mais que l'on peut également la blanchir à l'oxygène, pratiquement avec très peu d'eau. Mais les prix de revient sont différents.

Les industries doivent ainsi orienter leurs recherches et leurs mises au point de nouveaux produits en tenant non seulement compte du coût des matières premières, de la main d'œuvre, des terrains et de l'énergie, mais aussi de l'ensemble des contraintes liées à l'eau : ressources disponibles et contraintes anti-pollution. Là encore, et avec encore plus de force qu'en agriculture car les techniques industrielles sont très diverses et évoluent très vite, se pose la question : **comment faire en sorte que la solution la plus économique pour la nation soit choisie par les acteurs ?**

3- L'Eau et l'Etat.

Les réglementations des usages de l'eau, comme les travaux d'alimentation en eau des villes ou des cultures, remontent à la plus haute antiquité. « L'eau est la chose la plus nécessaire à l'entretien de la vie, mais elle peut facilement être corrompue. Elle a donc besoin que la loi vienne à son secours. Voilà la loi que je propose : quiconque sera convaincu d'avoir corrompu l'eau d'autrui, eau de source ou eau de pluie, ou de l'avoir détournée, outre la réparation du dommage, sera tenu de nettoyer la source ou le réservoir conformément aux règles prescrites... » Platon, livre VII des Lois².

En France, il existait déjà des règles sous l'ancien régime, le service des Eaux et Forêts date de cette époque, et la dernière version de la loi fondamentale sur le régime des eaux remontait à 1898. Transcrite dans le Code Civil et le Code Rural, elle classe les cours d'eau en deux catégories : les eaux domaniales, successeurs des fleuves navigables et flottables où l'autorisation préalable de l'Etat (ministère en charge des voies navigables) est nécessaire et les eaux non domaniales, la très grande majorité des rivières de France où s'exercent les droits et responsabilités des riverains sous la surveillance de l'Etat (ministère de l'agriculture) qui intervient, surtout financièrement, pour aider au développement de l'agriculture et de l'habitat rural. La France était rurale et les industries naissaient à peine. Il a fallu que des accidents se produisent pour qu'en 1917, en pleine guerre, le Parlement vote une loi sur les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, utilisée ensuite pour contrôler les pollutions industrielles. Le forage de puits pour aller chercher l'eau dans les nappes souterraines était entièrement libre, sous la

réserve d'une décision prise en 1935 concernant la nappe souterraine de la zone minière du Nord de la France. Les communes, sous la houlette et avec l'aide des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, avaient la responsabilité de l'alimentation en eau de leurs habitants et l'évacuation des eaux usées. La qualité de l'eau potable devait obéir à des normes fixées par le ministère de la Santé.

En tout, sept services dépendant de cinq ministères étaient responsables de la gestion d'un aspect ou de l'autre des ressources et des usages de l'eau. Leurs moyens d'intervention consistaient en l'octroi ou le refus d'autorisations et, pour les ouvrages collectifs, communaux ou régionaux, l'octroi de subventions. Les décisions étaient prises au cas par cas.

4- Une première décision.

Au vu de cette situation, le président de la Commission, M. René Paire, après en avoir parlé aux principaux représentants des administrations à la Commission, et à M. Pierre Massé, commissaire général au Plan, proposa au gouvernement d'instituer une coordination de l'action administrative en matière d'eau. Je fus chargé d'en arrêter les modalités auprès de Jérôme Monod, conseiller technique au cabinet du Premier ministre M. Michel Debré. Je vois J. Monod une demi-heure à 17h30 un soir. Entretien précis, consistant. En conclusion, il me demande de lui remettre une note avec des propositions pour le lendemain matin. Je la rédigeai dans la nuit et la déposai aux plantons à l'entrée de l'hôtel Matignon à 7 h du matin, car je prenais le train pour Nancy vers 8h ! Le décret fut approuvé deux jours après en conseil des ministres.

Ce décret, daté du 6 juillet 1961 confie la coordination interministérielle en matière d'eau au **Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire**, qui existait déjà. Comme M. Pierre MASSE, commissaire général au Plan de l'époque, ne voulait pas que la mission de réflexion du Plan soit « minée » par les disputes inévitables lors de toute action concrète, le décret charge le ministre de l'Intérieur d'assurer cette coordination et met à sa disposition pour ce faire des « fonctionnaires qualifiés qui constituent un Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'Eau ».

Après quelques mois de fonctionnement, le secrétariat permanent constate qu'il lui faut, pour progresser, améliorer les relations entre administrations sur le plan local. Une circulaire datée du 12 janvier 1962 demande aux Préfets de créer des comités

² Cité par Guillaume Tixier sur le site internet de l'Agence de l'eau Seine Normandie.

techniques administratifs et des comités consultatifs, auxquels il est demandé de faire une analyse plus précise des problèmes concrets qui se posaient sur le terrain, et de faire des suggestions. Le département est trop petit, les régions n'existent pas encore, on crée ainsi ces comités dans seize régions spécialement dessinées avec un nombre entier de départements dans chacune d'elles.

Le secrétariat permanent réunissait un représentant de chacun des services ministériels compétents, qui restaient en fonction chacun dans son service d'origine et venaient participer à des réunions hebdomadaires et si nécessaire plus fréquentes. Rapporteur général de la Commission de l'eau, je fus nommé à sa tête pour assurer l'unité de la politique.. Le secrétariat fut transféré à la DATAR le jour de la création de celle-ci, le 14 février 1963. C'est ainsi que nous nous trouvâmes ensemble avec Jérôme Monod dans le bureau de Charles FRAPPART, adjoint d'Olivier Guichard, pour un entretien préalable à notre entrée à la DATAR. J'ai gardé de cet entretien un souvenir très positif. Charles Frappart d'abord était un homme remarquable, très ouvert et sympathique et notre conversation porta sur les objectifs du secrétariat permanent, sur les moyens dont il disposait pour ses travaux, ainsi que sur les raisons qui avaient conduit à notre rattachement précédent au ministère de l'Intérieur. Charles Frappart reconnut très vite la logique du rattachement nouveau à la DATAR. Il s'est intéressé personnellement aux problèmes de l'eau et devint plus tard Président de l'Agence de bassin Rhin Meuse.

Il est peut-être intéressant de noter, en ce qui concerne les moyens, qu'il fut nécessaire de créer une association loi de 1901, le CEFIE³, qui pût grâce aux contrats d'études passés par la DATAR, accomplir les nombreuses tâches pratiques qui incombaient au secrétariat permanent. Celui-ci s'installa ainsi dans un appartement loué rue de Miromesnil, et je venais à la DATAR, rue Charles Floquet, aux réunions hebdomadaires et en tant que de besoin pour des contacts ponctuels. J'ai le souvenir d'un accueil très chaleureux d'Olivier Guichard à chacune de nos rencontres et d'une ambiance très agréable lors des réunions hebdomadaires où chacun était libre d'exprimer son point de vue, même quand il s'opposait au projet en cours d'examen. J'ai été vraiment aidé

et soutenu par la DATAR tout au long des sept années où j'y suis resté, et notamment pendant les débats au Parlement et dans les discussions interministérielles consacrées à la rédaction des décrets, en particulier ceux consacrés aux agences de l'eau. Sans l'appui politique d'Olivier Guichard et l'aide notamment de MM Frappart et Monod, je ne crois pas que la création des agences aurait pu se faire comme on le verra plus loin.

L'existence du secrétariat permanent qui se réunissait souvent, ainsi que des comités techniques régionaux, permit à chacun de prendre une meilleure connaissance des préoccupations et des motivations des autres acteurs administratifs et ce aussi bien au plan national qu'au niveau régional. Il permit aussi au secrétariat permanent de prendre une mesure plus précise des problèmes de terrain et de commencer à intervenir dans des décisions pratiques, en démontrant ainsi l'utilité de la structure.

Il fut plus difficile à la Commission de l'Eau de s'entendre sur la nécessité ou non de mener une politique plus énergique de gestion des ressources en eau, certains craignant l'effet de contraintes nouvelles sur leur activité, tels les agriculteurs inquiets de restrictions éventuelles ou les industriels « pollueurs », tels les papetiers ou les fabricants de détergents, qui allèrent jusqu'à remettre à la Commission un rapport montrant que les détergents engraisaient les porcs sans nuire à leur santé !.

Ce premier obstacle franchi, il ne fut pas facile non plus de s'entendre sur les mesures nouvelles à proposer aux autorités politiques. Mais les problèmes sur le terrain étaient de plus en plus nombreux et graves ! La question se posait réellement de voir comment rendre l'action des pouvoirs publics plus efficace.

5- Les débats au sein de la Commission de l'eau.

Les débats au sein de la Commission de l'eau ont porté essentiellement sur trois sujets :

5.1- Fallait-il procéder à une refonte de la législation et des structures ou à des ajustements mineurs localisés dans les zones à problèmes ?

D'entrée de jeu, les membres de la Commission qui avaient connu l'Afrique et notamment l'inspecteur général Gosselin, insistèrent sur l'unité des ressources en eau dans un bassin versant et plaidèrent pour la création d'organismes de bassin. On examina le cas de la Cie Nationale du Rhône, qui était concessionnaire de l'aménagement de la voie navigable et de la production d'électricité de

³ Par des adaptations successives aux besoins du pays, le successeur du CEFIE est l'Office International de l'Eau, qui joue un rôle très important de formation au plan français et au niveau international.

Lyon à la mer, mais n'avait aucun rôle de gestion des ressources ou de lutte contre les pollutions, fonctions tenues toujours par l'Etat. On s'intéressa à La Tennessee river Authority, mais celle-ci avait une mission d'aménagement du territoire de la région et non une responsabilité de gestion des eaux.

La plupart des membres de la Commission reconnaissaient certes la nécessité d'actions plus énergiques mais se montrèrent réticents à recommander aux pouvoirs publics des novations sur l'ensemble du pays, tellement à l'époque, les problèmes paraissaient circonscrits à quelques zones : la région parisienne, le Nord Pas de Calais et le Midi où d'ailleurs les ouvrages hydrauliques existaient depuis des siècles et se modernisaient à mesure des besoins. **Les administrations affirmaient pouvoir faire face, à condition de disposer de moyens supplémentaires. Les usagers, habitués à traiter avec ces administrations, craignaient les innovations.**

Mais l'aggravation des problèmes de l'Eau en Europe n'était pas limitée à la France, d'autres pays s'en préoccupaient, parfois depuis longtemps, et notre rattachement à la DATAR nous permit d'emmener la Commission tout entière en Allemagne dans la zone industrielle et fortement peuplée de la Rhur. Il se trouve en effet que dans cette région des organismes spécialisés existaient depuis avant la guerre de 1914 ! Un peu de géographie pour mieux comprendre : la région de la Rhur est située sur la rive droite du Rhin, qui reçoit de ce côté notamment deux affluents : la Rhur (qui a donné son nom à la région) et l'Emscher, qui coulent parallèlement l'un à l'autre. Les eaux de chacune de ces rivières sont gérées par deux organismes publics, associant les communes et les usagers notamment les collectivités locales et les industriels, le Rhurverband et l'Emschergerossenschaft. Le Rhurverband a pour responsabilité de garder à l'eau de la Rhur une qualité impeccable pour qu'elle serve pour l'alimentation en eau des populations (Il gère en fait toute cette zone que l'on a pu, grâce à son action, conserver en zone verte). L'Emschergerossenschaft gère de son côté les eaux de l'Emscher, où les villes et les industries déversent toutes leurs eaux usées ; une station de traitement des eaux usées les épure avant de les déverser dans le Rhin. Mais ce n'est pas tout, l'Emscher n'est pas un égout « infect », car l'Emschergerossenschaft fait traiter par les communes et les industriels une partie de leurs eaux, de plus en plus importante à mesure que le temps a passé, et notamment les eaux industrielles difficiles.

Un Ingénieur Général de l'Agriculture, jusqu'alors réticent à toute innovation, m'a dit au

vu de l'efficacité de ces organismes : « je comprends maintenant ce que vous voulez faire ! ». Jérôme Monod a fait partie du voyage et a vu également ce dont il s'agissait. En plus de ce changement d'ambiance, fondamental, cette visite a permis d'introduire dans le projet de loi en cours d'élaboration un article autorisant la création d'établissements publics spécialisés là où le besoin s'en ferait sentir.

5.2- Fallait-il mettre en place des moyens économiques de manière à inciter financièrement les usagers à réduire leurs consommations et leurs pollutions, ou fallait-il simplement continuer dans la voie réglementaire par interdictions et sanctions ?

Ce point de principe fut soulevé notamment par l'un de mes collègues rapporteurs, Hubert Levy Lambert, qui avait une culture économique, qui avait bien vu l'importance du facteur financier dans la solution des problèmes et était à juste titre préoccupé par l'application à l'eau de la politique du Plan concernant le choix des investissements. **Comment partager la charge des investissements et du fonctionnement entre l'Etat et les usagers pour aboutir au coût minimum pour la nation ?** Comment opérer notamment dans le domaine du traitement des pollutions et de la gestion des nappes souterraines ?

Il se trouve qu'à la même époque, aux Etats Unis, l'organisation « Resources for the Future » se préoccupait de la même question et son directeur général, A.V. Kneese⁴ publiait des articles sur la façon la plus efficace d'allouer des ressources naturelles à de nombreux usagers et traitait également de la façon de faire payer aux usagers les coûts qu'ils entraînent, par leurs pollutions, aux autres usagers. Cela se disait en termes économiques : « internaliser les coûts externes ». Un peu rébarbatif. En fait on pouvait illustrer le propos, en le simplifiant il est vrai, j'en demande pardon aux économistes, en donnant l'exemple d'une « conscience » de l'eau qui dirait à un pollueur : ou bien tu traites toi même ou bien tu me paies le coût du traitement que je ferai à ta place. » De même, la « conscience » de l'eau dirait à un consommateur d'eau : ou bien tu peux choisir un procédé moins consommateur d'eau ou bien tu me paies ce que me coûte l'amenée d'eau que tu consommes. L'intérêt fondamental de l'affichage de ces prix est de permettre à l'utilisateur de choisir la solution la plus économique et de faire les recherches nécessaires pour polluer moins ou

⁴ Le livre de AV. KNEESE « The economics of regional water quality management » paru en 1964 aux USA a été traduit par H. Lévy Lambert et publié chez Dunod en 1967 : « Economie et gestion de la qualité des eaux »

réduire ses consommations. Les services de contrôle de l'Etat, aussi compétents soient-ils, ne peuvent opérer ce choix faute de connaissances suffisantes sur les coûts des multiples process industriels et bien entendu sur les résultats de recherches éventuelles sur les procédés de fabrication industriels qu'ils ne sont pas en situation de mener.

Ni la Commission, ni les administrations réunies au sein du secrétariat permanent, ne suivirent la suggestion d'instaurer de telles « consciences » de l'eau avec de tels pouvoirs financiers et se limitèrent à la décision déjà citée d'autoriser la création par décret d'établissements publics dans les zones à gros problèmes. Le Sénat, comme on verra plus loin, prêta une oreille plus attentive à cette idée.

5.3- Le troisième débat a porté d'une certaine façon sur le temps nécessaire pour redresser la situation en matière de pollution et il s'est focalisé sur la notion d'objectifs de qualité des rivières, certains proposant des objectifs différenciés selon quatre qualités d'eau différentes, d'autres ne pouvant admettre que les pouvoirs publics baissent en quelque sorte volontairement les bras, au moment d'engager la nouvelle bataille pour l'Eau pure. Ce fut notamment le cas des fédérations de pêche, qui étaient les défenseurs les plus actifs de l'Eau à l'époque. Cette idée de différencier les objectifs de qualité des rivières en quatre catégories fut finalement abandonnée après pas mal de débats y compris au Parlement : la crainte de voir les rivières de 4^e catégorie devenir des égouts à ciel ouvert fut l'argument décisif de leur suppression.

5.4- En pratique, les travaux de la Commission de l'eau aboutirent à la rédaction d'un projet de loi d'une cinquantaine d'articles, revus ensuite par des réunions interministérielles et qui ajoutaient des moyens juridiques complémentaires à ceux dont disposaient déjà les diverses administrations concernées. A signaler cependant deux innovations :

- l'une déjà citée, la possibilité de créer par décret des établissements publics spécialisés dans les zones où cela serait nécessaire

- l'autre, l'instauration d'une catégorie juridique dite « cours d'eau mixtes » qui viendrait s'insérer entre les rivières domaniales et non domaniales en permettant une action plus forte de l'Etat que dans cette dernière catégorie.

6- Les débats au Parlement.

Le projet de loi fut transmis au Parlement et enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 24 juillet 1963. Comme le délégué à l'Aménagement du territoire n'avait

pas la possibilité de défendre un texte devant le Parlement, le premier ministre chargea le ministre des Travaux Publics et des Transports, M. Marc JACQUET de défendre le projet. Le ministre chargea une équipe de fonctionnaires provenant des ministères concernés de l'aider et de le représenter devant les commissions. Je fus chargé de conduire cette équipe, conduire « gentiment » bien entendu.

6.1- L'Assemblée Nationale examina le texte très rapidement en première lecture, après avoir surmonté un incident. En effet, la commission des lois désigna en premier lieu un rapporteur communiste, M. Garcin, maire d'Aubagne, ville proche de Marseille, et ce car plusieurs membres de la majorité étaient absents au moment du vote. Je rencontrais bien entendu, ce rapporteur, nous eûmes un bon échange de vues, et un débat eut lieu en première lecture sur le rapport de M. Garcin le 16 octobre 1963. Puis M. Garcin fut remplacé par un membre de la majorité. Je rencontrais également le nouveau rapporteur, M. Raymond Zimmermann. Nous eûmes également un entretien assez approfondi, L'Assemblée Nationale se réunit une seconde fois le 14 novembre 1963. Il y eut bien entendu des débats les deux fois, des idées furent émises, mais aucune proposition nouvelle n'en sortit et l'on vota ensuite sur le texte proposé : la majorité pour, l'opposition contre. C'est tout. Très grande déception pour moi de voir en quelque sorte le problème de l'eau réduit à une péripétie de la lutte pour le pouvoir. On ne pouvait décidément rien faire ensemble pour le bien du pays ?!

6.2- Le Sénat, au contraire, prit le temps de la réflexion. Une commission spéciale fut constituée pour examiner le texte, avec comme Président M. P. Marcilhacy, qui devint plus tard Président du Conseil Constitutionnel, et comme rapporteur M. Maurice Lalloy, Ingénieur général du Génie rural.

La commission travailla longuement, entendit nombre de personnalités et de représentants des activités concernées. Nous eûmes plusieurs séances plénières avec toute l'équipe des « collaborateurs » désignés par le ministre.

M. Lalloy fit un travail considérable, rencontra beaucoup de personnes en tête à tête et me fit raconter en particulier au cours de plusieurs rencontres les débats qui ont eu lieu à la commission du plan et m'interrogea longuement sur mes idées personnelles. Il déposa son rapport le 28 avril 1964 et le Sénat examina le texte en première lecture les 19 et 20 mai 1964.

Deux débats majeurs eurent lieu au sein de cette Commission et ensuite au Sénat :

6.21- Le premier débat porta sur le droit de l'eau : Monsieur Marcihacy, entre autres, estimait qu'une action nouvelle d'envergure n'était possible qu'en simplifiant et en unifiant les régimes juridiques des cours d'eau et nappes souterraines de France et en donnant la responsabilité de leur gestion à l'Etat. Cette idée fut rejetée par la Haute Assemblée, car il n'apparaissait à l'époque ni nécessaire ni utile de priver les propriétaires ruraux de toute la France de leurs droits, alors même que les problèmes ne l'exigeaient pas partout en pratique.

6.22- Le deuxième débat porta sur les structures et le financement. Les Sénateurs., et notamment Monsieur Lalloy, furent frappés par le fait que le projet de loi ne comportait pas de structure efficace au niveau des bassins des fleuves, alors que c'est là que la ressource a son unité. Ils ont été frappés également par le fait que le projet de loi ne prévoyait aucun moyen financier nouveau, alors que les besoins d'investissements étaient considérables. A ce propos un débat essentiel porta sur le point de savoir s'il fallait introduire des moyens d'actions économiques nouveaux ou simplement continuer dans la voie réglementaire par interdictions et sanctions et crédits budgétaires.

C'est à l'issue de ce débat que fut retenu par le Sénat un amendement qui prévoyait la création d'agences dites financières de bassin. Il est intéressant de souligner que le groupe de sénateurs qui permit la mise au point de cet amendement comportait des sénateurs de gauche et pas seulement de la majorité présidentielle de l'époque, et que tous participèrent à la recherche de la solution la meilleure possible, malgré les très fortes réticences de certains représentants de l'administration. C'est ainsi que l'idée, décisive sur le plan financier, d'utiliser la rédaction de l'article du Code rural sur les associations syndicales de propriétaires fut suggérée par un sénateur socialiste. Relisons le texte tel qu'adapté aux agences :

« L'agence établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt. »

Il est important de noter aussi que le Sénat tint à ce que l'argent récolté par les agences ne tombât pas dans le budget général mais servit à financer un programme d'investissement pour l'eau et ce dans le bassin en cause. Il a ainsi imposé que le programme

soit équilibré en recettes et dépenses sur une durée de cinq années.

Enfin, après un débat difficile en public, la séance fut suspendue le 19 mai au soir pour permettre à la Commission spéciale de se réunir, et c'est au cours de cette suspension de séance que fut acté le compromis qui consista en la création, en plus des agences, de comités de bassin formés par tiers de représentants des usagers, des collectivités locales et des administrations, et dont le rôle fut très important car il était précisé que : « L'assiette et le taux de ces redevances sont fixés sur avis conforme du comité de bassin. ». Ce compromis permit à des sénateurs d'opposition, notamment socialistes, de voter le texte, et par ce fait permit aux agences d'exister. Notons que cette composition « mixte » fut directement inspirée de l'efficacité des débats des commissions du Plan qui rassemblent depuis M. Jean Monnet, tous les acteurs d'un même secteur. Cette composition « mixte » ne manqua pas, aussi, de poser des problèmes de principe qui seront évoqués plus loin.

7- La réaction du gouvernement.

Les administrations, notamment celle du ministère de l'Agriculture, qui s'étaient déclarées opposées à toute structure nouvelle au cours des travaux de préparation du projet de loi, réagirent très négativement à cette initiative du Sénat et tentèrent de s'opposer à son acceptation par le gouvernement et donc par la majorité. Le ministre de l'Agriculture, M. Edgar Pisani, courut chez son collègue des Travaux Publics, M. Marc Jacquet, qui défendait le projet devant le Parlement. Un comité interministériel fut convoqué. J'expliquai la situation à Olivier Guichard, qui donna son avis au Premier ministre, Georges Pompidou, qui arbitra pour l'acceptation de l'amendement sénatorial. L'avenant créant les agences fut adopté par le Parlement.

Le fait que la DATAR soit rattachée au Premier ministre, et qu'elle soit dirigée par une personnalité forte et ayant la confiance du chef du gouvernement, fut décisive en la matière.

8- Les difficultés majeures de la mise en place.

8.1- La rédaction du décret d'application prit du temps, mais ne se heurta pas à des difficultés très importantes, même si un débat eut lieu pour décider de rédiger en premier le décret sur les agences et comités de bassin. L'arbitrage du Premier ministre fut respecté. Le ministère des finances, bien informé tout au long des débats en commission et au Parlement, fut favorable à l'instauration d'un mécanisme qui permette de percevoir des redevances sur les usagers de l'eau en fonction de leurs

consommations et des charges de pollution de l'eau rejetée. Il aida à la mise en place des agences en ouvrant un crédit qui permit aux agences de fonctionner le temps de collecter le produit des premières redevances, et en créant quelques postes supplémentaires dans les ministères concernés, afin de leur permettre d'affecter du personnel de direction dans les agences. Une discussion eut lieu sur le nombre d'agences, on évoqua d'abord douze bassins ou groupements de bassins, puis neuf et on s'arrêta à six, pour réduire les frais de fonctionnement d'une structure dont on ignorait l'avenir. Un débat plus passionné eut lieu à propos des limites des bassins. Les hommes de l'eau préconisaient de suivre les limites géographiques des bassins versants, le ministère de l'Intérieur préconisait de délimiter chaque agence par un nombre entier de départements. La question fut évoquée en séance au Conseil d'Etat, où j'ai dû m'élever contre la position du ministère de l'Intérieur ; les limites des bassins versants furent finalement retenues. Les décrets créant les agences et les comités de bassin furent signés le 14 septembre 1966, presque deux ans après le vote de la loi. Inutile de dire que beaucoup d'autres décrets prévus par la loi n'ont pas été rédigés pendant tout ce temps...

8.2- Des difficultés pratiques durent être résolues concernant notamment le choix des indicateurs sur lesquels asseoir les redevances de pollution. Pour la consommation d'eau, le m³ était indiscutable. Pour la pollution, chacun des groupes d'usagers concernés, industriels, agriculteurs, usagers domestiques, tout en reconnaissant la présence d'une pollution, estimait que celle des autres était la plus nocive. Devait-on utiliser « la demande biologique en oxygène », avec le poids important de la pollution organique, ce qui faisait payer les usagers domestiques et les industries agro alimentaires ? Ou « la demande chimique en oxygène », faisant porter le poids financier sur les rejets chimiques en diminuant celle des autres parties prenantes ? Devait-on appliquer ce système aux rejets toxiques, alors qu'ils étaient en principe interdits ? Des compromis furent nécessaires et les choses ont évolué avec le temps.

8.3- La composition tripartite des comités de bassin avait provoqué des craintes lors de leur mise en place. Discuter dans une commission du Plan, c'est une chose, approuver non seulement des programmes d'investissement mais surtout les redevances qui devaient les financer, c'est autre chose. Les antagonismes de terrain entre les « défenseurs de l'eau », associations de pêcheurs et de précurseurs des écologistes, et les

« pollueurs », industriels, agriculteurs, collectivités locales, n'allaient-ils pas conduire à des controverses et à des décisions prises à de faibles majorités, ou à des consensus limités à des actions symboliques ? L'expérience prouva qu'il n'en fut rien, pour les trois raisons essentielles que les problèmes étaient réels, que les équipes de direction furent de grande qualité et que des personnalités de premier plan acceptèrent de présider les agences ainsi que les comités de bassin. Citons par exemple pour le bassin Seine Normandie le Préfet de la région Ile de France M. Doublet comme Président de l'Agence et M. le sénateur Lalloy comme président du comité de Bassin, MM. Charles Frappart et Pierre Messmer, ancien Premier ministre, dans les mêmes fonctions dans le bassin Rhin Rhône, M. François Poncet, ancien ministre des affaires étrangères, président du Comité de bassin Adour Garonne, M. le sénateur Le Guellec pour le comité de bassin Loire Bretagne et d'autres, toutes de fortes personnalités ayant une légitimité indiscutable. Le fait que de tels personnages aient accepté ces fonctions, d'une part montre que la conscience de l'importance des problèmes d'eau avait progressé et d'autre part a permis le succès des agences. Dossiers bien préparés, correspondant à des problèmes concrets, échanges de vues approfondis et ouverts, créèrent partout une ambiance positive.

8.4- Un conflit réel et sérieux se produisit avec l'Association des Maires de France. Son président national, M. Lionel de Tinguy du Pouët, polytechnicien, conseiller d'Etat, maire d'une petite commune de Vendée, centriste d'opposition, a trouvé inconcevable qu'un organisme comme le Comité de Bassin composé de fonctionnaires, de représentants professionnels et d'élus pour un tiers seulement, puisse voter des redevances, qui étaient pour lui un impôt. Il trouvait ceci d'autant plus incongru que ces redevances pouvaient être perçues sur des communes dirigées, elles, par des élus du peuple. Il mettait en cause, non pas le principe de redevances arrêtées selon le texte de la loi, mais la composition du Comité de Bassin qui décidait. Selon lui, le Comité de Bassin aurait dû n'être composé que d'élus, alors que l'une des fortes orientations de ce système était précisément la concertation entre tous les acteurs et leur prise de responsabilité commune dans le vote des redevances.

Une réunion publique fut organisée, présidée par M. Olivier Guichard, avec la présence d'élus, des administrations, des usagers, de journalistes. Le texte du Sénat fut notamment soutenu par M. Le Bellegou, sénateur socialiste du Var qui avait participé aux

travaux de la Commission spéciale du Sénat. Les décrets de création des agences furent signés conformément à la loi.

L'Association des Maires donna néanmoins consigne à ses adhérents de ne pas payer. Cette consigne fut diversement suivie, selon les associations départementales de maires et des maires eux-mêmes. Elle fut néanmoins très gênante en cette période de démarrage où l'on pouvait redouter qu'un blocage ne serve d'exemple aux autres acteurs payeurs.

Après maintes péripéties un accord fut finalement conclu en stipulant que les redevables n'étaient pas les communes, mais les utilisateurs finaux qui étaient desservis par les communes, les communes servant d'intermédiaires.

8.5- Quelques autres difficultés se firent jour sur le terrain, comme la nécessité de coordonner dans le temps les programmes des agences et l'action réglementaire des administrations. La présence de représentants de celles-ci dans les conseils des agences et au sein du Comité de bassin facilita les choses.

Les relations avec le monde agricole furent tendues dans certaines agences, notamment dans les régions Sud et Ouest de la France, où les agences eurent à prévoir le relèvement des débits d'étiage par des barrages, qu'elles finançaient au moyen de redevances de prélèvement. Or l'irrigation prélève beaucoup d'eau, et la production agricole a une faible valeur ajoutée. On admit que la contribution de l'Agriculture au bien commun serait « représentée » par les subventions du ministère de l'Agriculture.

Il apparut également, mais plusieurs années après, que les dispositions relatives à l'approbation des redevances étaient contraires à la Constitution. Cette question était déjà sous-jacente dans les propos de l'association des maires de France, qui affirmait que les redevances des agences étaient en fait un « impôt » qui ne pouvait être voté que par les élus. Or en pratique on avait pris pour les redevances des agences le texte du Code rural relatif aux travaux des associations syndicales, qui était parfaitement conforme à la Constitution. Et pendant des années, l'interprétation suivant laquelle les redevances avaient un caractère « sui generis » prévalut dans les instances concernées. Mais plus tard, le Conseil Constitutionnel fut saisi et jugea que les redevances avaient bien le caractère d'un impôt ! Il fallut rechercher une solution qui donne l'approbation finale à une assemblée élue. Les agences et les comités fonctionnaient déjà depuis plusieurs années et donnaient satisfaction. On trouva une solution qui maintint

les principes fondateurs du système : les programmes de cinq ans des agences avec les programmes de redevances associés, furent toujours votés par le Comité de Bassin, mais furent soumis ensuite au Parlement en annexe au budget de l'Etat, pour que le Parlement tranche un désaccord éventuel.

9- Un exemple significatif.

La nappe souterraine du Nord de la France était surexploitée depuis longtemps puisqu'un décret exceptionnel daté de 1935 fut nécessaire pour la protéger en soumettant tout prélèvement d'eau dans la nappe à une autorisation administrative. Dans les années 1960 le problème de l'eau devint tellement aigu que l'on parla beaucoup de la nécessité de construire une usine de dessalement d'eau de mer à Dunkerque pour alimenter la région. Une enquête fut conduite auprès des industriels pour savoir s'ils pouvaient accepter une réduction de leurs consommations d'eau. La réponse fut quasi unanime : nous serons obligés de fermer nos usines ! A la création de l'agence Artois Picardie, son directeur général, M. Yves Martin⁵, réussit à convaincre le comité de bassin d'instaurer une redevance sur tout prélèvement dans la nappe, « pour voir ce qu'il adviendrait ». Quelques mois après, la nappe commençait à remonter sous l'effet des économies d'eau réalisées par tous !!! La démonstration était faite de l'effet positif d'une redevance, même en l'absence d'un ouvrage collectif. Les « économistes » avaient raison.

10- Témoignages de personnalités.

10.1- Deux Présidents de comités de bassin M. Pierre Messmer, ancien Premier ministre et M. André Bettencourt, ancien ministre ont écrit l'introduction suivante à un texte sur les agences publié par l'Académie de l'Eau⁶ :

« Nous voulons ajouter à ce document, une remarque et une proposition d'avenir.

D'abord, en insistant sur l'ambiance sérieuse et animée mais sereine des réunions des Comités de Bassin, où se discutaient et se prenaient des décisions importantes et lourdes de conséquences pour beaucoup de leurs membres. La plupart, venus pourtant d'horizons

⁵ Yves Martin, ingénieur au corps des Mines, passionné par l'environnement et d'une rigueur intellectuelle exceptionnelle. Les agences lui doivent beaucoup, notamment grâce au succès de l'opération décrite.

⁶ « Témoignages sur la mise en place des organismes de bassin français et sur leur évolution » 1998

différents parfois même concurrents, y souscrivaient parce qu'ils avaient compris et accepté les enjeux consistant à protéger les ressources en eau au profit de tous pour aujourd'hui et demain.

Ensuite, en saluant la voie novatrice et révolutionnaire du législateur pour la nouvelle politique de l'eau qu'il a mise en place en 1964. Celui-ci a prévu en effet de faire travailler ensemble, non seulement des élus et des responsables de l'Administration, mais aussi ceux des activités et du terrain (aménageurs, industriels, agriculteurs, pêcheurs, défenseurs de l'environnement, etc.) et même de simples citoyens pour décider des programmes de reconquête de l'eau et de leur financement. Certes, il a fallu pour cela bousculer des habitudes, d'où bien des difficultés. Sans doute parce que cette vision d'avenir et son application avaient précédé de plus de trente ans les propositions du Sommet de Rio sur le développement durable qui décline, sous un autre nom, les mêmes principes.

C'est pourquoi notre message aujourd'hui est le suivant : **"Que la gestion de l'eau et celle du territoire soient traitées ensemble dans le cadre du développement durable, afin d'en tirer tous les bénéfices pour l'environnement et la qualité de la vie"**.

10.2- L'ancien Premier ministre Michel Rocard consacre plusieurs pages de ses mémoires⁷ au problème de l'eau. En voici un extrait :

« ...C'est de France que vient l'innovation majeure, dix ans avant la note de l'OCDE⁸...C'est la grande loi sur l'eau de 1964. Le principe pollueur payeur⁹, presque inconnu à l'époque, est adopté, avec toutefois, condition politique nécessaire à l'époque mais dramatique aujourd'hui, une exception presque totale pour l'agriculture....C'est rapidement un gros succès. Dix ans après, les poissons sont remontés dans beaucoup de nos rivières, et globalement l'eau est infiniment mieux traitée.

⁷ « Si cela vous amuse » publié chez Flammarion » 2010

⁸ « Note sur la mise en œuvre du principe pollueur payant » OCDE 1974

⁹ En fait, tous les usagers de l'eau, et non seulement les pollueurs, sont appelés à payer pour garantir la ressource

Ce succès va servir de modèle. Les trois idées clefs—les instruments administratifs gérant l'eau doivent être délimités par bassins hydrographiques, le principe pollueur payeur doit être appliqué, et pour ce faire toutes les catégories d'acteurs et d'usagers doivent être associées aussi bien à la politique de l'eau qu'à la détermination de la redevance—sont maintenant reconnues comme d'intérêt général.

I.C.

BREVE

Jean-Marie SIMON

Le Havre ou Anvers ?

Quel sera le port maritime du Grand Paris ? Le Havre ou Anvers ? Il semble qu'en lançant les travaux d'aménagement du canal Seine-Nord les responsables de l'aménagement du territoire national aient choisi Anvers. Il est vrai que ce port flamand - que le Cercle avait visité il y a quelques années - et son proche voisin, Rotterdam, sont très bien reliés aux réseaux de communication desservant l'Europe du Nord et disposent de services portuaires fiables.

Les atouts géographiques du Havre, port en eau profonde, plus proche (de quelques heures) des grandes routes transocéaniques que les ports du nord, sont pourtant indéniables.

La concurrence sera rude !

J-M.S

La Lettre du Cercle

N° 46 - mai 2011

Directeur de publication :

- Hervé Nora,

Rédacteurs :

- Jean-Marie SIMON
- Jean-Louis GUIGOU
- Ivan CHERET

Comité de Lecture :

- Patrice Becquet
- Jean-Paul Lacaze
- Jean-Marie Simon

Édition :

- Françoise Salomon

