

# ***L'Eau, Bien public, Bien commun pour une gestion démocratique et durable***

**GRUPE:** *Eau, les bonnes pratiques*

**Animateur:** Jérôme Royer

**Rapporteur:** Marc Laimé

**Coordinatrice:** Anne de Hauteclocque

**DATE:** Juin 2011

Les rapports établis par les groupes de réflexion du Lab sont des contributions libres aux débats et réflexions politiques du Parti socialiste.

Pour établir ce rapport, le groupe «Eau, les bonnes pratiques» du Laboratoire des idées a choisi de procéder à l'audition d'un large spectre de personnalités qualifiées sur la question de l'eau parallèlement à la prise en compte des nombreux rapports publiés ces dernières années.

Fidèles à l'esprit du Lab, nous avons voulu un dossier qui soit "grand public", c'est-à-dire que toute personne n'ayant aucune connaissance particulière ait à sa portée les informations liées à l'ensemble de la large problématique des enjeux de l'eau et puisse suivre la logique de notre réflexion; et un dossier qui soit suffisamment technique pour établir des recommandations tant d'ordre réglementaire que législatif, à l'attention d'un programme de gouvernement.

Nous avons ainsi tenté d'objectiver au mieux l'approche de cette problématique complexe. Établir un état des lieux et des enjeux de l'accès à l'eau, mener une réflexion et faire des propositions pour une gestion tournée vers la protection des milieux aquatiques mais tenant compte des impératifs économiques, une gouvernance renouvelée, une gestion rationalisée, traduisant une meilleure maîtrise démocratique et écologique.

Le forum des idées du Parti socialiste «*Pour des biens communs partagés et des services essentiels accessibles à tous*» qui s'est déroulé le 4 mai 2011 nous a donné l'opportunité de présenter une partie de nos travaux et d'en valider quelques grandes lignes.

Le présent rapport d'étape s'appuie tout à la fois sur des rapports et analyses relatifs à la question de l'eau (liste non exhaustive en annexe) et sur les auditions conduites en 2010 et 2011. Nous avons ainsi reçu: **Bernard Barraqué**, directeur de recherche CNRS au CIREN - HDR. AgroParisTech, **Daniel Bideau\***, administrateur à l'UFC-Que Choisir, **Grégory Caret\***, directeur des études à l'UFC-Que Choisir, **Jean-Paul Chirouze**, ex- délégué à l'Expertise scientifique et technique au CEMAGREF, ex-président de l'ASTEE, **Daniel Duminy**, ex-directeur général du SIAAP, **Pierre Etchart\***, président d'AGUR et président de la Fédération des distributeurs d'eau indépendants, **Loïc Fauchon\***, président du Conseil mondial de l'eau, président de la Société des eaux de Marseille, **Antoine Frérot**, directeur général de Veolia Environnement, **Vincent Frey**, ancien directeur de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, **Patrice Garin\***, CEMAGREF, **Géraud Guibert**, élu municipal et communautaire du Mans, **Louis Hubert**, délégué de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, **Sylvain Huet**, président du Syndicat des juridictions financières, **Isabelle Köcher**, directrice générale de la Lyonnaise des Eaux, **Dominique Lorrain\***, directeur de recherche au CNRS, **Daniel Marcovitch**, vice-président du Conseil national de l'Eau, **Didier Meyerfeld**, chef de la mission Eau Titres Environnement - Division Production Ingénierie Hydraulique d'EDF, **Germinal Peiro\***, député, secrétaire national du PS à l'agriculture, **Pascal Popelin\***, vice-président du SEDIF et président des Grands lacs de Seine, **Guy Pustelnik**, directeur de l'EPTB EPIDOR, **Laurence Rossignol**, conseillère régionale, secrétaire nationale du PS à l'Environnement, **Sylvain Rotillon**, chef de projet à l'ONEMA, **Bernard Rousseau\***, ancien président de France Nature Environnement, administrateur responsable du pôle eau, **Patrick Monfort**, secrétaire général du Syndicat national des chercheurs scientifiques (SNCS-FSU), **Henri Smets\***, membre de l'Académie de l'eau et Président de l'ADEDE, **Jean-Bernard Schmidt**, journaliste à M6 (émission Capital), ancien rédacteur en chef adjoint du magazine "complément d'enquête" sur France 2, **Igor Semo**, Vice-président de la FP2E, directeur des relations extérieures de la Lyonnaise des Eaux, **Jacques Tcheng\***, directeur de la Régie des Eaux de Grenoble, **Xavier Ursat**, directeur délégué de la division production et ingénierie hydraulique à EDF, **Hélène Valade**, directrice du développement durable de la Lyonnaise des Eaux, **Pierre Victoria**, directeur- adjoint du développement durable de Veolia- Environnement.

\* Audition dont le compte rendu est disponible sur le site internet du Lab, publié avec l'accord de l'auteur

**Le groupe de travail a été animé par :**

**Jérôme Royer**, maire de Jarnac, animateur du groupe,

**Marc Laimé**, conseil en politiques publiques, co-animateur et rapporteur,

et **Anne de Hauteclocque**, qui a coordonné les travaux pour le Laboratoire des idées.

**Ont contribué aux travaux du groupe, apportant leur expérience, leurs réflexions enrichies par leur engagement en faveur du développement durable et du débat démocratique :**

**Pascal Bonnetain**, conseiller régional Rhône-Alpes, président de la Commission Locale de l'Eau du bassin versant de l'Ardèche, vice-président du conseil d'administration de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée & Corse

**François Brottes**, député de l'Isère, président du groupe d'études sur les énergies et responsable pour le groupe socialiste de la commission des affaires économiques

**Jean-Paul Chantequet**, député de l'Indre, président du groupe d'études sur les parcs nationaux et régionaux, responsable pour le groupe socialiste de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

**Marguerite Culot**, collaboratrice du groupe socialiste à l'Assemblée nationale sur les questions de développement durable

**Razzy Hammadi**, Secrétaire national du Parti socialiste chargé des services publics

**Anne Le Strat**, adjointe au maire de Paris, présidente d'« Eau de Paris » et de « Aqua Publica Europea »

**Paul Raoult**, sénateur, maire du Quesnoy, président du SIDEN-SIAN

**Isabelle Sahagun**, collaboratrice du groupe socialiste au Sénat sur les questions d'agriculture, développement rural, tourisme, environnement, politique de l'eau, sécurité sanitaire

**Séverine Teissier**, collaboratrice de Christian Paul à l'Assemblée nationale

**Jean-Luc Touly**, président de l'Association pour le Contrat Mondial de l'Eau, délégué secteur eau de la Fondation France-Libertés

ainsi que **Jonas Moser** et **Amadis Delmas**, stagiaires au Lab, qui ont ainsi eu l'occasion d'apporter leur concours au travail d'écriture et de documentation.

Les débats qui se sont tenus le 22 juin 2011 dans le cadre de la séance de restitution publique de nos travaux ont permis de faire partager nos réflexions à un large spectre d'experts de différents domaines liés à l'eau, et nous a utilement confortés dans le travail engagé que nous présentons ici en tenant compte des échanges qui se sont déroulés.

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	7
<b>A- LE CONTEXTE GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I- État général de la ressource et impact du changement climatique</b> .....	10
<b>1.1. Au niveau mondial</b> .....	10
1.1.1. La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre prioritaire	
1.1.2. État des lieux et « nouvelles frontières » de la gestion de l'eau	
1.1.3. La problématique des grands barrages	
1.1.4. Les engagements internationaux	
1.1.5. Les réponses techniques innovantes	
1.1.6. L'empreinte eau ou " Water footprint "	
<b>1.2. Sur le territoire français</b> .....	17
1.2.1. Des conséquences sur les pratiques agricoles	
1.2.2. Une nouvelle politique de prévention s'impose	
<b>II- Le cadre législatif et réglementaire</b> .....	20
<b>2.1. Le cadre européen</b> .....	20
2.1.1. Une politique européenne volontariste et ambitieuse	
2.1.2. La DCE: de la logique de moyens à l'obligation de résultat	
<b>2.2. Le dispositif législatif et réglementaire français</b> .....	22
2.2.1. Les trois textes principaux: lois cadre de 1964, 1992 et 2006	
2.2.2. Le Grenelle de l'Environnement	
2.2.3. De nombreuses dispositions sur la gestion déléguée	
<b>III- Point d'étape sur la mise en œuvre de la politique communautaire</b> .....	24
<b>3.1. Retards et insuffisance des moyens mis en œuvre par les états membres</b> .....	24
<b>3.2. Un 1<sup>er</sup> bilan de la mise en œuvre de la politique communautaire en France</b> .....	26
<b>IV- Le petit cycle de l'eau, sa gestion, son financement</b> .....	28
<b>4.1. Le service d'alimentation en eau potable: 3 étapes</b> .....	28
<b>4.2. Les services d'assainissement</b> .....	29
<b>4.3. Les modalités de gestion des services publics de l'eau</b> .....	30
<b>4.4. Les ouvrages, part importante du patrimoine communal</b> .....	31
<b>4.5. La facture d'eau</b> .....	32

<b>B- LES QUATRE ENJEUX</b> .....	<b>35</b>
<b>I- Premier enjeu: les défis liés à la préservation de la ressource</b> .....	<b>36</b>
<b>1.1. Prélèvements et régulation</b> .....	<b>36</b>
1.1.1. Les prélèvements liés à l'urbanisme et au tourisme	
1.1.2. La problématique des inondations	
1.1.3. Retenues d'eau: barrages et retenues collinaires	
1.1.4. Les tensions du monde agricole	
<b>1.2. Le défi des pollutions</b> .....	<b>55</b>
1.2.1. Les principales pollutions qui posent problème aujourd'hui	
1.2.2. Le traitement des eaux	
<b>1.3. Le défi de la protection de la ressource</b> .....	<b>72</b>
1.3.1. La trame bleue	
1.3.2. L'entretien des cours d'eau et des voies navigables	
1.3.3. L'enjeu de protection des zones humides et sensibles	
1.3.4. La protection des captages	
1.3.5. Une nouvelle «hydro-solidarité» face au changement climatique	
1.3.6. L'intérêt d'une législation sur les servitudes environnementales	
<b>1.4. Nos propositions sur l'enjeu qualité et disponibilité de la ressource</b> .....	<b>82</b>
<b>II- Deuxième enjeu: pour une nouvelle gouvernance</b> .....	<b>86</b>
<b>2.1. À l'échelle nationale</b> .....	<b>87</b>
2.1.1. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	
2.1.2. Le Comité national de l'Eau (CNE)	
2.1.3. La police de l'eau	
2.1.4. Conforter le pilotage de l'État	
<b>2.2. À l'échelle du bassin</b> .....	<b>93</b>
2.2.1. Le Comité de bassin	
2.2.2. L'Agence de l'Eau	
<b>2.3. À l'échelle locale</b> .....	<b>97</b>
2.3.1. La Commission locale de l'eau (CLE)	
2.3.2. L'Établissement public territorial de bassin (EPTB)	
2.3.3. Les syndicats de rivière	
2.3.4. Les associations syndicales autorisées (ASA)	
<b>2.4. Une réforme nécessaire confirme les grandes juridictions administratives françaises</b> .....	<b>101</b>
2.4.1. Le rapport de la Cour des Comptes de février 2010	
2.4.2. Le rapport du Conseil d'État de juin 2010	
<b>2.5. Nos propositions pour une gouvernance performante et efficace</b> .....	<b>103</b>
<b>III- Troisième enjeu: les acteurs de la gestion du service public de l'eau</b> .....	<b>108</b>
<b>3.1. Les différents modes de gestion de l'eau</b> .....	<b>109</b>
3.1.1. La gestion déléguée	
3.1.2. La gestion publique	
3.1.3. L'espace de concertation offert par la FNCCR aux collectivités dans leur approche différenciée de la gestion de l'eau	

3.2. Une absence de régulation dommageable .....	116
3.2.1. Un cadre réglementaire déficient, une maîtrise locale insuffisante	
3.2.2. L'échec de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA)	
3.2.3. Un éclatement des services préjudiciable à toute régulation	
3.3. Conforter la gestion publique et les moyens dévolus aux élus pour une gestion maîtrisée des dossiers de l'eau .....	121
3.3.1. La formation des élus	
3.3.2. Valoriser les réseaux hydrauliques dans le patrimoine communal	
3.3.3. Refonder une ingénierie publique	
3.4. <b>Nos propositions d'appui à une gestion publique performante et rationalisée</b> .....	125
<b>IV- Quatrième enjeu: quels financements pour une gestion moderne et durable?</b> .....	129
4.1. Un modèle économique à bout de souffle? .....	130
4.1.1. L'évolution du modèle économique	
4.1.2. Des besoins de financement considérables	
4.1.3. Les opérateurs privés à la recherche d'une nouvelle stratégie	
4.2. Le prix de l'eau: permettre l'accès de tous à l'eau tout en encourageant aux bonnes pratiques .....	134
4.2.1. La facture adressée à l'utilisateur	
4.2.2. Une précarité et donc des besoins en hausse	
4.2.3. Les débats sur le droit à l'eau	
4.2.4. Les débats sur la tarification progressive, à ne pas confondre avec une tarification sociale	
4.2.5. Les débats sur le prix de l'eau et la préservation environnementale	
4.2.6. La position du groupe de travail	
4.3. <b>Nos propositions</b> .....	144
<b>Conclusion</b> .....	145
<b>Glossaire</b> .....	147
<i>Pour faciliter tout à la fois la rédaction et la compréhension, le glossaire en fin de rapport reprend les sigles rencontrés et l'explication de certaines données techniques.</i>	
<b>Bibliographie</b> .....	158

# Introduction

L'eau se situe à la convergence d'enjeux multidimensionnels : techniques, environnementaux, territoriaux, économiques et sociaux, indissociables et qui font système. Sa gestion semble être entrée depuis quelques années dans l'ère de l'inquiétude, voire du soupçon.

Le groupe de travail a choisi d'articuler sa réflexion à partir de l'article 1<sup>er</sup> de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 - art. 1 JORF 31 décembre 2006 :

**« 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.**

**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.**

**Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques. »**

Nous ne pouvons cependant abstraire notre réflexion du contexte mondial. Ne serait-ce que parce que certains facteurs intéressent effectivement l'ensemble de la planète :

- le changement climatique à l'œuvre,
- les bouleversements sociaux et économiques entre le nord et le sud,
- la dynamique des grandes entreprises françaises, devenues les leaders mondiaux des services aux collectivités dans le domaine de l'eau.

À l'échelle mondiale, le spectre de la pénurie et de la dégradation de la qualité de cette ressource unique affecte plus de deux milliards d'êtres humains. Une situation dont on estime qu'elle provoque près de 30 000 morts chaque jour, dix fois plus que la mortalité découlant des conflits armés. Car, en dépit des engagements répétés de la communauté internationale, le droit d'accès à l'eau n'est toujours pas assuré effectivement. Aujourd'hui, plus de 1,1 milliard d'êtres humains n'ont pas accès à une eau potable de bonne qualité sanitaire, près de 3 milliards n'ont accès qu'à un service rudimentaire (borne fontaine ou approvisionnement hors du domicile), et 2,6 milliards ne disposent pas d'installations sanitaires de base. Symbolisant cruellement les inégalités qui déchirent la planète, l'accès à l'eau apparaît comme l'un des enjeux majeurs pour l'humanité au 21<sup>ème</sup> siècle.

Après dix ans de débats sur sa définition, le droit à l'eau a été reconnu en 2010 par l'ONU comme un droit humain fondamental et doté, en septembre, d'une base juridique internationale. Il est consacré par le Conseil des droits de l'Homme de Genève comme *"le droit pour les individus à avoir une eau potable, accessible, dans des conditions acceptables et d'un coût abordable"*. La gratuité n'a pas été retenue, en raison des coûts de l'approvisionnement et du traitement. Il reste toutefois un formidable défi : rendre ce droit effectif. Ce qui pose la question du financement de l'accès à l'eau à l'échelle de la planète et la question de la protection de cette ressource dont la qualité est dramatiquement menacée par la croissance économique désordonnée des pays du Sud.

Dans les pays développés, des inquiétudes se font aussijour face à la pollution croissante des ressources en eau et de son impact sur l'environnement et la santé publique ; à l'augmentation continue du

montant de la facture et à l'opacité persistante de la gestion d'un service public essentiel; à la présence dominante, enfin, notamment en France, d'entreprises transnationales, associées aux thèmes de la libéralisation et de la "marchandisation" d'un bien vital, insubstituable, sur fond de soupçon, souvent avéré, d'abus de position dominante, voire de corruption lors de l'attribution de marchés.

La question de l'eau alimente dès lors toutes les réflexions autour d'un nouveau modèle de développement, tant des économies développées que du monde en développement. Elle fait figure d'enjeu central quand le changement climatique va bouleverser le cycle hydrologique traditionnel. Sa préservation, ses usages, sa gouvernance et ses modes de gestion appellent donc à l'émergence d'un nouveau paradigme.

Il n'y a pas de solution purement hydrologique à la question de l'eau. Il nous faut sortir des logiques exclusivement curatives pour nous confronter aux causes de la crise de l'eau, en portant notre regard sur notre mode de vie, sur l'organisation de la société, sur notre mode de consommation, sur les finalités de production, sur notre relation au travail.

Ces questions interpellent le système capitaliste tel qu'il impose son mode de pensée, dans ses objectifs et ses outrances. C'est un projet politique qu'il faudrait construire à l'échelle de l'Europe... à l'échelle de la planète! D'aucuns s'y essaient. Ainsi, le Conseil mondial de l'eau (CME) organise son prochain forum mondial, intitulé "forum des solutions", en mars 2012 à Marseille, avec l'appui du secrétaire général des Nations Unies. Mais, ni entité étatique ni organisation non gouvernementale (ONG), sa légitimité est contestée, un certain nombre d'acteurs lui reprochant d'être, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une organisation privée au service d'intérêts privés.

À son niveau, le groupe de travail "Eau, les bonnes pratiques" du Laboratoire des idées a engagé un état des lieux approfondi de la question de l'eau en France dont le modèle de gestion est devenu une référence au niveau mondial. Il s'est agi de faire émerger les enjeux et d'irriguer la réflexion autour de l'indispensable rénovation d'un service public de

l'eau, au service des territoires et de leurs habitants, garant d'un développement maîtrisé et soutenable dans un cadre de transparence démocratique.

C'est ainsi qu'après avoir évoqué,

- dans une première partie (A) le cadre général de la question de l'eau sur notre territoire :
  - l'évolution climatique et ses conséquences directes,
  - le cadre législatif et réglementaire, européen et français,
  - préciser ce que l'on entend par le "petit cycle de l'eau",
- dans une seconde partie (B), le groupe de travail a abordé les 4 enjeux qu'il estime essentiels pour une gestion publique performante de l'eau :
  - les défis liés à la préservation de la ressource de qualité avec notamment l'ensemble des questions liées aux prélèvements et à la pollution, en favorisant une politique de prévention;
  - une analyse de la gouvernance de l'eau dans notre pays, ses déficiences reconnues, des propositions pour en améliorer la cohérence;
  - les différents modes de gestion publique (gestion déléguée ou régie publique), leurs avantages et inconvénients, les propositions pour optimiser le cadre et l'équilibre, notamment la problématique liée à la disparition orchestrée de l'ingénierie publique au profit de l'ingénierie privée, et son impact sur la capacité de maîtrise d'enjeux essentiels par les élus;
  - une remise à plat de l'ensemble du système de financement et des investissements inéluctables à porter dans les 10 prochaines années, en différenciant petit et grand cycle de l'eau, et en se posant les questions de l'accès à l'eau de tous et de l'évolution des comportements quotidiens dans une logique vertueuse de préservation de la ressource.

Les défis posés par la gestion de l'eau à l'horizon de ces toutes prochaines années sont considérables. Ils ne seront surmontés qu'au prix d'une remise en cause radicale de nos pratiques, de nos modes de vie et de notre modèle économique. Et, bien entendu, d'une volonté politique extrêmement forte.

# A- Le contexte général actuel

<b>I- État général de la ressource et impact du changement climatique</b> .....	<b>10</b>
- Au niveau mondial	
- Sur le territoire français	
<b>II- Le cadre législatif et réglementaire</b> .....	<b>20</b>
- Le cadre européen	
- Le dispositif législatif et réglementaire français	
<b>III- Point d'étape sur la mise en œuvre de la politique communautaire</b> .....	<b>24</b>
- Retards et insuffisance des moyens mis en œuvre par les états membres	
- Un 1 <sup>er</sup> bilan de la mise en œuvre de la politique communautaire en France	
<b>IV- Le petit cycle de l'eau, sa gestion, son financement</b> .....	<b>28</b>
- Le service d'alimentation en eau potable: 3 étapes	
- Les services d'assainissement	
- Les modalités de gestion des services publics de l'eau	
- Les ouvrages, part importante du patrimoine communal	
- La facture d'eau	

# A- Le contexte général actuel

## I - État de la ressource et impact du changement climatique

### 1.1. Au niveau mondial

Le changement climatique est un changement à long terme provoqué par des facteurs naturels qui sont aujourd'hui largement renforcés, comme le reconnaît désormais la communauté internationale, par des activités humaines entraînant l'émission de gaz à effet de serre. Ces gaz capturent la chaleur que la surface de la terre réfléchit et empêchent qu'elle soit rejetée dans l'espace, provoquant ainsi le «réchauffement climatique». La température moyenne à la surface de la Terre a augmenté de 0,6°C Celsius depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Les projections varient, mais à la fin du XXI<sup>ème</sup> siècle, elle pourrait augmenter de 1,4 à 5,8°C. Pendant la même période, le niveau de la mer pourrait s'élever de 9 à 88 centimètres. Il est généralement admis que les zones comprises entre les latitudes 30° et 90° Nord, ainsi que 30° et 90° Sud, devraient bénéficier de précipitations plus abondantes en raison de l'augmentation de l'évapotranspiration. En revanche, plusieurs régions tropicales et sub-tropicales ainsi que la zone méditerranéenne devraient faire les frais, au cours des prochaines décennies, de précipitations moins abondantes et plus erratiques.

Le changement climatique a un **impact significatif sur les modèles météorologiques**, les précipitations et le cycle hydrologique, affectant la disponibilité des eaux de surface, l'humidité des sols et l'alimentation des nappes souterraines. Partout dans le monde, les changements et les imprévus climatiques auxquels nous allons être confrontés vont également rendre la gestion de l'eau de plus en plus difficile. Nous devons dès lors trouver les meilleures solutions possibles pour parer à des conditions climatiques beaucoup plus imprévisibles.

Le changement climatique aura en outre des **répercussions sur la santé publique**, qui est la raison d'être des efforts réalisés en matière d'assainissement.

Aujourd'hui, plus de 2,5 milliards de personnes sont privées d'assainissement de base. Il est donc urgent d'accélérer les initiatives en la matière.

Le changement climatique devrait provoquer enfin **l'augmentation de l'ampleur et de la fréquence des catastrophes naturelles** liées aux précipitations (inondations, sécheresses, glissements de terrain, ouragans et cyclones). La concentration de la population mondiale sur le littoral (40 % de la population mondiale vit à moins de 100 km de la mer) accroît d'autant plus l'impact du changement climatique. Il pourrait aussi **multiplier par cinq le nombre de réfugiés environnementaux d'ici à 2050**.

Le climat plus irrégulier dans les années à venir, et notamment l'accentuation de la variabilité des précipitations, tant dans le courant de l'année qu'interannuelle, **aura pour conséquence d'impacter le rendement des cultures**, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Une étude récente<sup>1</sup> estime que depuis trente ans, le changement climatique entrave la production céréalière mondiale avec une réduction de 5,5 % et 3,8 % des rendements du blé et du maïs, les pertes de rendement étant constatées un peu partout, sans distinction de latitude: Chine, Inde, Brésil, Russie, France sont touchés à des degrés variés, l'Amérique du nord étant la région la plus épargnée.

#### 1.1.1. La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre prioritaire

Le combat pour préserver l'approvisionnement en eau passe donc en premier lieu par la lutte contre le changement climatique et les mesures à instaurer contre les émissions de gaz à effet de serre qui en sont des facteurs d'aggravation.

<sup>1</sup> cf. *Le Monde* du 7 mai 2011 : étude menée par plusieurs chercheurs publiée par la Revue *Science* le 6 mai 2011

**Or les émissions de CO<sup>2</sup>, liées à la combustion d'énergies fossiles ont atteint un niveau record en 2010** (estimations de l'Agence internationale de l'énergie, AIE<sup>2</sup>, publiées lundi 30 mai 2011). Elles ont culminé à 30,6 GT (gigatonnes), une hausse de 5 % par rapport à 2008, année du précédent record. Cette augmentation fait de l'objectif du maintien à 2°C du réchauffement de la planète « une douce utopie » selon Fatih Birol<sup>3</sup>, chef économiste de l'AIE. Ce qui signifie que, sans inversement de la tendance, la planète devrait se réchauffer de 4°C d'ici 2100, et bien davantage par endroits. Pour Jean Jouzel, membre du bureau du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, GIEC<sup>4</sup>, « on est sur la trajectoire des pires des scénarios du GIEC. (...) Pour éviter cela, il faudrait que le niveau des émissions commence à baisser en 2015, puis chute très rapidement à partir de 2020 ».

Le protocole de Kyoto à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), signé en 1997, est entré en vigueur en février 2005, après sa ratification par 55 parties contractantes dont n'ont pas fait partie les États-Unis. Elles se sont engagées à réduire les émissions de six gaz à effet de serre<sup>5</sup>. Pour sa part, la Communauté européenne s'est engagée à ramener les émissions de CO<sup>2</sup> à 8 % en dessous des niveaux de 1990 au cours de la période 2008-2012. Puis en 2008, a pris le nouvel engagement de les réduire de 20 % d'ici 2020 et de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie.

Des coulisses de la réunion du G8 à Deauville les 26 et 27 mai derniers, il ressort le refus d'une partie de ses membres (Canada, États-Unis, Russie et Japon) de s'engager dans une éventuelle deuxième période du protocole de Kyoto après 2012. Le protocole de Kyoto a laissé de côté les pays en développement et les pays émergents comme la Chine, aujourd'hui en tête des pays pollueurs.

La conférence de Copenhague en 2009 qui devait donner une suite au protocole de Kyoto a été un échec. Lors de la conférence suivante, organisée en décembre 2010 à Cancun, les participants se sont engagés à contenir le réchauffement planétaire

sous les 2°C. Mais les discussions ont surtout porté sur la création de nouvelles institutions, telles le **Fonds Climatique Vert** pour aider les pays les plus vulnérables à faire face au changement climatique, **sans pour autant régler la question du financement comme celle de la responsabilité historique des pays industrialisés** qui restent le nœud du problème. Les pays en développement ont pour leur part exigé que les pays les plus riches restent liés dans leurs engagements par un traité légalement contraignant, ce qui ne serait plus le cas après l'expiration du protocole de Kyoto.

La conférence de Durban (novembre 2011) s'annonce très difficile. Les États-Unis souhaitent que les négociations portent essentiellement sur la mise en œuvre des mécanismes décidés à Cancun alors qu'une grande partie des pays en développement insistent sur des négociations plus larges. Christina Figueres, secrétaire exécutive de la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques<sup>6</sup> multiplie les efforts pour réaliser un nouveau pas en avant à Durban et insiste notamment pour que le débat sur le protocole de Kyoto ne porte pas uniquement sur la forme que devrait prendre un nouvel accord, mais également sur le contenu et le fonctionnement de celui-ci.

L'objectif de limiter à 2°C l'augmentation du réchauffement nécessite des investissements massifs dans les énergies renouvelables et les économies d'énergie. Il est peu probable que les gouvernements prennent ce chemin en l'absence d'un accord international ambitieux. L'Union européenne, qui s'est déjà engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020 par rapport aux

<sup>2</sup> L'AIE a été fondée à l'OCDE en 1974 pour faire face au choc pétrolier. Organe autonome elle œuvre pour la production d'une énergie propre, sûre et accessible pour ses 28 pays membres et pour les pays non-membres.

<sup>3</sup> Source : Le Monde paru le 1<sup>er</sup> juin, "des émissions de CO<sup>2</sup> record en 2010 aggravent le péril climatique"

<sup>4</sup> Le GIEC est un organe scientifique intergouvernemental, ouvert à tous les pays membres de l'ONU. Il a pour mandat d'évaluer, sans parti pris et de manière méthodique, claire et objective, les informations scientifiques, techniques et socio-économiques disponibles en rapport avec la question du changement climatique d'origine humaine.

<sup>5</sup> Dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), méthane, protoxyde d'azote, hydrofluorocarbones, hydrocarbures perfluorés, hexafluorure de soufre.

<sup>6</sup> CCNUCC ou UNFCC : "United Nations Framework Convention on Climate"

niveaux de 1990 est-elle **prête à aller à 30 % pour donner l'exemple et avoir un effet d'entraînement international**? Sept pays européens soutiennent cet objectif<sup>7</sup>, tout comme le Parlement européen et les eurodéputés de la Commission Environnement. L'Union européenne doit s'engager pour elle-même et jeter les bases de son développement à long terme, dessinant l'avenir économique pour les cinquante années à venir. L'objectif de 30 % à minima en 2020, comme l'a noté le Parlement européen, est une cible intermédiaire obligée si l'Europe veut tenir ses engagements et réduire ses émissions d'au moins 80 % d'ici 2050. Aujourd'hui, le gouvernement de Nicolas Sarkozy tergiverse. **Le Conseil européen du 21 juin prochain remettra-t-il le climat au premier plan? C'est ce que nous demandons.**

**Par ailleurs, le phénomène de sécheresse**, qui peut toucher plus particulièrement certaines régions plutôt que d'autres, peut avoir des causes directement liées à l'aménagement du territoire, il ne dépend pas uniquement de ce qui se passe dans l'atmosphère. Il **est étroitement dépendant de paramètres liés aux sols**, comme leur faculté à réfléchir le rayonnement solaire (albédo), leur humidité, la couverture végétale. Ainsi, l'exemple du sud de l'Espagne qui a été largement défriché au profit de cultures sous serre : l'homme a créé une sorte de désert artificiel sur lequel il ne pleut presque jamais ou presque. C'est une situation qui n'est pas liée aux gaz à effet de serre anthropiques mais à des facteurs locaux.

Enfin, dans certains pays, d'autres facteurs, tels que la croissance de la population et l'aménagement de l'espace, pourraient s'avérer beaucoup plus importants et délicats à traiter que le changement climatique. C'est la raison pour laquelle **l'impact du changement climatique sur l'approvisionnement en eau et son utilisation doit être étudié en corrélation avec les autres enjeux du développement.**

Il est estimé que ce sont trois milliards de personnes qui pourraient être exposées à des pénuries d'eau d'ici 2025.

### **1.1.2. État des lieux et "nouvelles frontières" de la gestion de l'eau**

L'eau est présente sous plusieurs formes sur tous les continents. Si la ressource n'est pas à proprement parler, si « rare » que cela, elle est inégalement répartie. Environ 40 000 km<sup>3</sup> d'eau douce s'écoulent chaque année sur les terres émergées. *La consommation en eau s'élevant à environ 30 000 km<sup>3</sup> par an, il devrait être possible de fournir les 7 000 m<sup>3</sup> d'eau nécessaire aux 6,5 milliards d'individus vivant sur terre.* Pourtant, nous constatons que plus de 40 % de la population souffre de manque d'eau. Cela tient d'abord à **l'inégalité de la répartition de la ressource** : 9 pays se partagent 60 % de réserves mondiales d'eau douce (Brésil, Colombie, Pérou, Russie, Canada, États-Unis, Inde, Indonésie et Chine) tandis que la part mondiale de ressource en eau douce pour le continent africain est d'environ 9 % !

Outre les insuffisances structurelles en eau, on enregistre aujourd'hui une **dégradation accélérée** de la ressource, non plus seulement dans les zones déficitaires chroniques mais **sur l'ensemble de la planète**. En effet, des pressions excessives sont souvent exercées sur des ressources qui ne peuvent se renouveler ce qui pénalise la pérennité du cycle de l'eau, et l'augmentation des pollutions qui prolifèrent dans la plupart des régions du monde conduit à devoir faire face à des perspectives désastreuses.

**Plusieurs explications** peuvent être données pour expliquer la moindre disponibilité de la ressource qui pourtant reste inchangée en volume global.

- La population mondiale devrait croître et passer de 6,5 à 8 milliards de personnes d'ici 2025, **l'explosion démographique** devant se situer **en Afrique où la population devrait littéralement doubler d'ici 30 ans**. La quantité moyenne d'eau douce disponible par habitant et par an va logiquement décroître (réduction d'1/3 selon les experts). Il paraît important pour

<sup>7</sup> Grèce, Royaume-Uni, Suède, Danemark, Espagne, Portugal et Allemagne

ces pays de contrôler efficacement leur croissance démographique et de définir des politiques de développement durable (définir des programmes de contraceptions efficaces, garantir la scolarisation universelle, revoir les stratégies de développement de l'urbanisme, etc.).

- Certains pays accèdent à un **nouveau niveau de vie** et découvrent de nouveaux usages de l'eau (piscine, jacuzzi, golf, etc.) ce qui provoque une croissance de leur consommation pouvant aller jusqu'à une certaine **gabegie** de la ressource.
- Une maîtrise insuffisante, un entretien défectueux, des négligences avérées entraînent des **pertes** (drainage, fuite et évaporation lors de l'irrigation, fuite dans les réseaux), qui peuvent être particulièrement importantes dans certains pays, et sont sources de gaspillage. En conséquence, il semble essentiel de **définir des politiques incitant la population à économiser l'eau** et décourageant les consommations individuelles d'eau « superflues ».

Parce que le problème de l'eau n'est pas que quantitatif, **un autre défi** auquel nous devons faire face tient à **l'augmentation de la pollution de l'eau**. Plus nous consommons d'eau, plus nous rejetons des eaux usées, obligeant les pouvoirs publics à investir des sommes considérables dans leur traitement. Dans les pays pauvres, une grande majorité des eaux résiduaires et des déchets industriels sont rejetés sans traitement dans les cours d'eau, contaminant les réserves d'eau potable. L'amélioration de l'accès à l'eau sans introduction de l'assainissement des eaux usées conduit à une dégradation accélérée de la ressource. La situation de la qualité des eaux n'est guère meilleure dans le Nord, même si les problèmes peuvent dans l'absolu y être maîtrisés. Toutes les ressources en eau (fleuves, rivières, nappes phréatiques, etc.) sont de plus en plus polluées par des produits chimiques, métaux lourds, pesticides, nitrates, phosphates, médicaments, etc. Les pouvoirs publics, où qu'ils soient, doivent agir en priorité pour éviter des crises sanitaires à répétition (interdiction pour les entreprises de rejeter leurs déchets dans la nature,

interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires *a minima* dans un périmètre de captage élargi, utilisation raisonnée des réserves en eau par tous les acteurs économiques, etc.). **La fuite en avant que nous connaissons actuellement dans les pays occidentaux qui vise à investir dans les dépollutions ne résout rien**, revient à jouer sur les effets mais pas sur les causes. Seule une remise en cause de notre modèle de développement permettra de recouvrer le bon état écologique et chimique des masses d'eau, comme nous y engage la Directive-cadre européenne sur l'eau.

**L'urbanisation galopante et chaotique que connaissent la plupart des pays du Sud** constitue un défi supplémentaire pour la gestion de l'eau potable dans ces pays (dans 20 à 25 ans, les mégalo-poles du Sud compteront 4 Mds d'habitants, soit 60 % de la population mondiale). Ce phénomène est notamment la conséquence d'un **exode rural massif**, qui nous fait craindre des lendemains amers pour des **pays de plus en plus dépendants des importations de produits alimentaires** dont les prix sont de plus en plus élevés et de plus en plus volatils. Les émeutes de la faim que connaissent de nombreux pays d'Afrique depuis 2008 sont malheureusement appelées à se répéter si ces pays n'engagent pas une **révolution agricole**, soutenue par les pays occidentaux, résiliente aux effets du changement climatique et durable. Nous pouvons en effet être très inquiets à ce sujet. De nombreux pays continuent à produire, principalement en développant les cultures irriguées et les élevages intensifs sans se préoccuper de la dégradation des ressources en eau. Si ces pratiques continuent, l'eau va bientôt manquer, ce qui entraînera inévitablement une diminution et un renchérissement de la production alimentaire. Ce sont malheureusement les pauvres qui en ressentiront le plus les effets.

**Les frontières de la gestion de l'eau sont redessinées par de nouvelles donnes internationales :**

- **la financiarisation du risque de pénurie** : c'est l'exemple du partenariat entre le programme alimentaire mondial en Éthiopie et l'assureur AXA Ré qui indemniserait, en ayant recours aux produits

dérivés, le Programme alimentaire mondial (PAM) au cas où le niveau de pluviométrie serait déficitaire.

- **L'édification de très grands barrages hydrauliques** aux conséquences environnementales et sociales très importantes.

### 1.1.3. La problématique des grands barrages

**Les fonctions de régulation du cours des fleuves par les barrages** ont été développées sur toute la planète depuis 5 000 ans. Initialement dédiés à l'irrigation et à l'alimentation humaine, c'est au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle, avec la révolution de l'hydroélectricité dont la France aura été pionnière, qu'ils se sont vus assigner des fonctions énergétiques. Outre la production d'hydroélectricité, **les grands et moyens barrages assurent des fonctions de régulation essentielles** : débit d'étiage, protection contre les crues et les inondations, irrigation agricole, eau de process pour l'industrie, refroidissement du parc électro-nucléaire, alimentation en eau potable, pêche, sports d'eau vive et tourisme... Pour assurer l'irrigation des terres et les protéger des crues, puis pour alimenter les villes en eau, depuis très longtemps<sup>8</sup> des barrages ont été construits, de dimensions variables.

L'accident de Fukushima et les interrogations sur le nucléaire s'ajoutent aujourd'hui à la lutte contre les gaz à effet de serre pour inciter les pays à s'équiper de grands barrages pour la production d'énergie, à laquelle s'ajoutent ensuite des objectifs multiples : irrigation des terres, approvisionnement des entreprises, distribution d'eau potable aux populations de plus en plus urbanisées... L'hydraulique produit quelque 20 % de l'électricité dans le monde et représente 80 % de l'électricité d'origine renouvelable, loin devant l'éolien et le solaire. Considérée comme une énergie propre, elle n'est pas à l'abri de production de gaz à effet de serre liée à la décomposition de la biomasse immergée qui peut provoquer une désoxygénation rapide des eaux et au bout de quelques mois une forte production de méthane et de CO<sup>2</sup>.

La CIBG (Commission internationale des grands barrages) a recensé 33 000 grands barrages<sup>9</sup>, mais

on en compterait en fait déjà 50 000. Si les pays industrialisés se sont dotés de longue date de telles structures, il n'en est pas de même pour les pays en voie de développement. La Chine et l'Inde construisent 200 barrages par an, suivis de près par le Brésil. Le potentiel hydroélectrique reste ainsi important en Asie (taux d'équipement estimé à 33 %), en Amérique du sud (25 %) et en Afrique (7 %)<sup>10</sup>.

Cependant, les conséquences environnementales des très grands barrages en cours ou projetés sont extrêmement fortes. Quant aux conséquences sociales, ce sont entre 40 et 80 millions de personnes qui auraient déjà été déplacées du fait de la construction de barrages selon le Fonds mondial pour la nature (WWF). Quelques exemples :

- **Le barrage de Xayaburi (région du Haut Laos) sur le Mékong** dont la construction vient de débuter – fermiers et pêcheurs auraient reçu une quinzaine de dollars en dédommagement de leur expulsion de la zone des travaux. Cet ouvrage s'inscrit dans un projet global de construction de 10 barrages sur le fleuve. Le Laos, pays pauvre et sans ressource, voudrait en effet devenir la « batterie électrique » de la région. Mais trois autres pays sont riverains du fleuve. Le Vietnam s'est déclaré « profondément inquiet » (craintes de réduction des volumes d'eau en aval avec ses répercussions sur la pêche dans le delta, d'une aggravation des phénomènes de salinisation des terres agricoles). La Thaïlande s'est dite inquiète, mais a accepté de participer au financement du barrage en déclarant vouloir acheter 95 % de l'électricité produite. Une commission a bien été créée afin que les quatre pays riverains puissent se consulter, mais ses membres ne sont pas tenus d'appliquer les décisions qui y sont prises...
- **Le barrage de Belo Monte en Amazonie**, un des 60 projets du gouvernement brésilien, devrait être le troisième plus gros au monde, mais suscite

<sup>8</sup> Ainsi, le barrage de Cornalvo en Espagne, d'une hauteur de 18 m et d'une longueur de 220 m, construit par les Romains il y a plus de 2 000 ans, fonctionne toujours. Le plus ancien barrage connu est celui de Jawa en Jordanie, qui remonte à la fin du 4<sup>ème</sup> millénaire avant J.-C.

<sup>9</sup> La définition du grand barrage : hauteur supérieure à 15 m, ou si elle est comprise entre 5 et 15 m, dont le réservoir a une contenance supérieure à 3 millions de m<sup>3</sup> d'eau.

<sup>10</sup> Source : *Le Monde* paru le 19 avril 2011

une vive opposition des populations riveraines. Le projet a été suspendu en avril 2011, faute de consultation suffisante des communautés (action de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH). La construction noierait 500 km<sup>2</sup> de forêts et 20 000 à 40 000 personnes seraient déplacées.

- **Au Chili**, un mouvement de protestation de grande ampleur a pris corps contre un **projet de barrages hydroélectriques en Patagonie**, destinés à assurer les besoins énergétiques de divers projets miniers – jusque dans le désert de l'Atacama à des milliers de kilomètres au Nord, à l'autre bout du pays. Il est prévu 5 barrages pour une capacité totale de 2750 mégawatts. Le projet est porté par un consortium chileno-espagnol, emmené par la multinationale espagnole Endesa (contrôlée désormais par l'italien Enel) et une filiale du groupe chilien Matte. Ce projet affecte 6 parcs nationaux et près d'une centaine de sites protégés dans une zone qui est encore largement sauvage. Le feu vert officiel au projet a été donné le 9 mai dernier, et depuis les manifestations se sont succédé. Le projet a été rendu possible par **le droit chilien qui permet la propriété privée de l'eau**. L'entreprise espagnole Endesa s'est accaparée la quasi totalité des droits relatifs aux rivières Pascua et Baker.

#### **1.1.4. Les engagements internationaux**

Face aux constats de l'inégalité de la ressource entre les différentes régions du globe et de la dégradation de la ressource à moyen et long terme, **la communauté internationale multiplie les engagements visant à garantir l'accès à l'eau et l'assainissement pour tous**. Notons par exemple les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) actés en 2000 par la Communauté internationale. L'OMD n°7 relatif à l'eau potable et à l'assainissement visait à surmonter deux importants problèmes. D'une part, à soutenir la construction de réseaux d'assainissement face à la rapidité du rythme actuel d'urbanisation, et d'autre part à répondre aux besoins urgents des populations rurales encore privées d'accès à l'eau potable et à l'assainissement de base. La situation actuelle impose de procéder

à une mobilisation de ressources sans précédent afin de réduire l'écart considérable qui sépare les populations urbaines et rurales à cet égard. Or, **l'aide publique au développement pour l'eau et l'assainissement ne cesse de baisser** tandis que **les aides bilatérales avaient déjà décliné de 2,7 à 1,3 Mds de dollars entre 1997 et 2002**. Dès lors plusieurs rapports ont malheureusement établi que **les OMD dans le secteur de l'eau ne seraient pas atteints en 2015**.

La crise économique que la plupart des pays occidentaux traversent en ce moment n'annonce malheureusement pas une mobilisation à la hauteur de ces enjeux. Confrontés également à des événements naturels extrêmes (sécheresse et inondations en Australie, aux USA et en Europe, tremblement de terre et tsunami au Japon), **il est fort à craindre une baisse de l'aide publique** au développement dirigée vers le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Événement international à fort retentissement médiatique, **le Forum Mondial de l'Eau, intitulé « forum des solutions », va se dérouler à Marseille en mars 2012**, avec l'appui du secrétaire général des Nations Unies. Plus de 25 000 participants sont attendus. Ce rassemblement mondial est essentiel sur cette problématique de l'Eau, essentielle à la vie et à son développement. Il est en effet indispensable de défendre l'accès à l'eau pour tous et de faciliter les modes de coopération avec certains pays en leur apportant certaines aides (matérielles, expertise, formation) pour les rendre plus autonomes. De fait, ces partenariats existent déjà avec de nombreuses collectivités, mais il convient de les renforcer.

Mais, ni entité étatique ni organisation non gouvernementale (ONG), la légitimité du Conseil Mondial de l'Eau, organisateur de l'événement, est contestée, un certain nombre d'acteurs lui reprochant d'être, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une organisation privée au service d'intérêts privés. **Ce rassemblement doit effectivement nous appeler à la vigilance** face à son exploitation par certaines multinationales qui profitent de cet événement pour réaliser leur promotion mondiale. Enfin cet événement planétaire

qui se déroule un mois avant les présidentielles et sur notre territoire métropolitain va certainement amener une médiatisation forte et difficilement maîtrisable.

### 1.1.5. Les réponses techniques innovantes

Les inquiétudes suscitées par le changement climatique au niveau de la ressource en eau conduisent aussi désormais à promouvoir massivement des « réponses techniques innovantes » : transferts d'eau entre les pays, dessalement de l'eau de mer, réutilisation des eaux usées pour des usages agricoles, industriels et de loisirs ("re-use"), recharge artificielle de nappes phréatiques, création de réserves, captage de la brume, constitution de marchés de l'eau...

Parallèlement à ces « avancées technologiques » qui peuvent être parfois à haut risque, **la consommation d'eaux en bouteille va croissant aussi bien dans les pays occidentaux que dans les pays du Sud**, où il peut s'avérer moins ardu d'assurer l'alimentation en eau de la population en recourant à l'eau embouteillée au détriment de l'immense partie des populations pauvres. Or, l'accroissement de la consommation d'eau embouteillée est **synonyme d'augmentation des déchets et de la consommation d'énergies**.

Mais ce sont là, avant tout, des **palliatifs qui n'apportent pas de réponse de fond à la crise de l'eau** puisqu'il s'agit de technologies coûteuses qui risquent, au contraire, d'aggraver des inégalités déjà criantes entre pays riches et pauvres.

### 1.1.6. L'empreinte eau ou "Water footprint"

Le concept « d'eau virtuelle » développé par le chercheur Tony Allan dans les années 1990 mérite de retenir l'attention. Il correspond à **l'évaluation de la quantité d'eau utilisée pour la production de biens de toutes sortes**, notamment les produits agricoles et les biens alimentaires (1 litre de lait = 790 l. / 1kg de bœuf = 13 500 l. etc.). Les différents types d'alimentation auront ainsi des besoins différents en ressources hydriques. Un régime

alimentaire nord-américain qui consomme de façon importante des protéines animales exigera par exemple une quantité d'eau nettement plus élevée, estimée à 5,4 m<sup>3</sup> par jour, qu'un régime végétarien dont la consommation est estimée à 2,6 m<sup>3</sup> par jour.

L'indicateur de l'eau virtuelle sert également pour calculer **l'empreinte moyenne en eau des habitants d'une nation** et permet de mettre en évidence des échelles de grandeur qui confirment l'iniquité dans la répartition des ressources entre les pays développés et les pays en développement. Au fondement du calcul de « l'empreinte eau », c'est la pression exercée sur la ressource qui est mise en valeur. Ce concept aborde des questions essentielles telles la réduction nécessaire des pressions exercées sur les ressources en eau par les activités pratiquées, la sécurité alimentaire ou encore, les marchés de l'eau.

Cette empreinte eau, volume d'eau nécessaire pour la production des biens et des services consommés par les habitants, est évidemment très variable d'un État à l'autre<sup>11</sup>:

- 2 483 m<sup>3</sup>/personne/an aux États-Unis
- 2 332 m<sup>3</sup>/personne/an en Italie
- 1 875 m<sup>3</sup>/personne/an en France
- 1 682 m<sup>3</sup>/personne/an en Suisse
- 1 103 m<sup>3</sup>/personne/an en Pologne
- 675 m<sup>3</sup>/personne/an en Éthiopie

**Le concept d'empreinte eau peut dès lors s'appliquer aux échanges entre nations, par l'analyse des flux d'eau virtuelle** entre pays exportateurs et pays importateurs de marchandises. Ce concept est de plus en plus sollicité, mais doit être abordé avec précaution au regard des risques de marchandisation accrue qu'il peut entraîner. D'autant que la méthode de calcul n'est pas suffisamment fiable. Ce concept peut néanmoins être intéressant pour les comparaisons. Il est ainsi repris par certains, dans le cadre des négociations sur la réforme de la PAC, qui n'hésitent pas à mettre en avant l'avantage comparatif des pays agricoles européens appelés, selon eux, à continuer à produire comme ils le font actuellement et à exporter leur excédent à des pays

<sup>11</sup> Source : [www.waterfootprint.org](http://www.waterfootprint.org)

déficitaires en eau qui peinent à s'auto-suffire. Ils omettent évidemment de parler des conséquences qu'engendrent les subventions européennes sur le développement d'une filière agricole pérenne et durable dans les pays en développement. Et ne disent évidemment rien sur les conséquences environnementales et sociales de l'agriculture intensive à la base de ce système.

***A contrario, le concept d'empreinte eau peut permettre d'élaborer des indicateurs pour orienter nos choix et nous assurer que les emplois productifs agricoles, industriels ou de loisirs de l'eau ne compromettent pas les besoins de base des êtres humains et des écosystèmes.***

## 1.2. Sur le territoire français

**La France ne manque pas d'eau, mais celle-ci est inégalement répartie sur le territoire.** Le volume total des eaux renouvelables atteint annuellement 200 milliards de m<sup>3</sup> en France métropolitaine<sup>12</sup>. Il s'agit de l'apport pluvial, auquel s'ajoutent les débits en provenance des pays voisins, dont il faut déduire l'évaporation atmosphérique estimée à 60 %. Les 3/5<sup>èmes</sup> de ces eaux rechargent les nappes phréatiques en s'infiltrant dans le sol tandis que les 2/5<sup>èmes</sup> ruissellent vers les rivières et les eaux stagnantes.

Cependant, on peut constater que ce sont **une vingtaine de départements** qui, lors de ces douze dernières années, **connaissent des restrictions de consommation d'eau chaque année**. Ce nombre a doublé les années relativement sèches (1998, 2004) et ce sont 60 départements qui ont été touchés les années les plus sèches en 2003 et 2005. Cette année 2011 s'annonce particulièrement difficile : selon Météo France<sup>13</sup>, la moitié nord de la France connaît des niveaux de sécheresse des sols superficiels jamais atteints à la fin avril au cours des cinquante dernières années. Cependant, ceux-ci apparaissent plus liés à un problème d'usage que de manque dans l'absolu. Mais le printemps 2011 est considéré comme le plus chaud depuis 1900 : un mois d'avril où les températures ont été supérieures de 4°C à la moyenne, des pluies cumulées qui, pour le

printemps 2011 (mars, avril et mai), n'atteignent que 45 % de la moyenne sur 30 ans, précipitations qui, en particulier en montagne, ont connu un déficit au cours de l'hiver dernier. Ce sont 56 départements qui connaissent des restrictions d'eau à la fin de ce mois de mai 2011.

*« Si on regarde les cinq dernières décennies, on a l'impression qu'on voit de plus en plus de tels événements - grosso modo, trois là où on en attendrait un. On voit d'ailleurs des augmentations de fréquence plus que d'intensité - mise à part l'exception de 2003. Cependant, lors des derniers siècles, il y a déjà eu des méga-sécheresses en France avec des destructions entières de récoltes »* atteste le chercheur Pascal Yiou qui dirige le groupe de statistiques au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement (LSCE)<sup>14</sup>. *« Des chroniques du XVIII<sup>ème</sup> siècle mentionnent ainsi des paysans normands notant des absences de pluies entre la Toussaint et Pâques, ce qui paraît incroyable de nos jours. Ainsi, si des événements comme 2003, 2005 et 2011 sont exceptionnels au regard du XX<sup>ème</sup> siècle, ils ne le sont plus dans la durée. »*

Il est ainsi extrêmement difficile de sérier ce qui ressort du changement climatique de ce qui ressort de cycles de variabilité naturelle du climat. Néanmoins, des simulations effectuées sur certains événements (à l'exemple de celles pratiquées sur les très fortes précipitations qui avaient noyé le Pays de Galles à l'automne 2000 et de la canicule de 2003) montrent que certains événements étaient extrêmement peu probables en l'absence des gaz à effet de serre ajoutés par l'homme dans l'atmosphère.

Ainsi, les effets déjà avérés du changement climatique conjugués à des cycles naturels de perturbation pourraient entraîner à l'horizon des prochaines décennies une forte variabilité

<sup>12</sup> Rapport annuel 2010 du Conseil d'État - *L'eau et son droit*

<sup>13</sup> Les analystes réalisent des prévisions à long terme avec des logiciels qui calculent les flux atmosphériques à partir des données récoltées sur l'ensemble du globe. Ces simulations sont plus ou moins aléatoires. Pour 2011, l'incertitude semble réduite par la constance des modèles obtenus depuis la mois de janvier. Cependant, ces analyses globales ne permettent pas de détailler les phénomènes locaux. Ni de comprendre la raison de telles sécheresses.

<sup>14</sup> « *Le Monde* » paru le 31 mai 2011

d'événements hydrologiques extrêmes, inondations ou sécheresses, qui ont déjà fait leur apparition depuis le début des années 2000.

### 1.2.1. Des conséquences sur les pratiques agricoles

Si l'on en croit plusieurs études qui se sont interrogées sur les évolutions climatiques et leurs impacts à l'horizon 2050, à l'image du rapport «*Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050*», publié en octobre 2007 par le Centre d'analyse stratégique, l'évolution actuelle rend prévisible un schéma pour les 20 ou 30 prochaines années – avec les aléas inhérents à ce type de prévision :

- davantage de pluie au nord de la Loire, qui deviendra plus agricole,
- moins de pluie au sud de la Loire, qui va souffrir de sécheresse avec une hausse des températures entraînant une augmentation de la demande en eau.

Ces projections imposent de prendre des dispositions permettant la mise en œuvre d'une nouvelle gestion intégrée des ressources, mieux adaptée à ces perspectives.

**Si le modèle agricole actuel perdure, l'irrigation va s'imposer de plus en plus, notamment dans la partie sud de la France.** Ce qui rend les choses problématiques à terme, notamment dans le Sud-ouest du territoire, où sont déjà apparues des situations de crise et de **tensions entre acteurs, difficiles à gérer**. D'autres régions de France, à l'exemple de la Vendée ou de certaines zones de la Charente, sont déjà confrontées à l'appauvrissement des ressources que l'on ne sait pas gérer de façon pratique et immédiate. Ainsi, Niort a failli manquer d'eau en 2005, et un vaste programme de recherche interdisciplinaire a été lancé par le CEMAGREF (hydrologie, étude des sols, agronomie, aspects économiques, sociologiques...), dans l'espoir d'échapper à une situation de crise.

**La chambre d'agriculture<sup>15</sup> de Dordogne<sup>16</sup>** constate des effets déjà perceptibles dans le département : *"Le pôle productions végétales et hydraulique*

*agricole observe par exemple de plus en plus fréquemment, des semis de variétés plus tardives, des dates de vendanges plus précoces. (...)"*. Elle **s'est ainsi engagée dans le programme de coopération** «Sud-ouest Européen», SUDOE, avec dix partenaires différents de ces territoires (Espagne, Portugal, France et Gibraltar). Ce projet transrégional a pour objectifs l'élaboration des différents scénarios climatiques envisageables à l'horizon 2020 et de leurs impacts sur les secteurs économiques les plus dépendants des ressources en eau, leurs conséquences sur les exploitations. Ce, afin **d'établir une stratégie de gestion environnementale et d'adaptation** afin notamment que les agriculteurs puissent anticiper la modification de leurs pratiques, de leurs cultures et des débouchés économiques.

Il est essentiel d'accélérer ce mouvement de prise de conscience dans toutes les activités liées ou dépendantes de l'eau.

### 1.2.2. Une nouvelle politique de prévention des crues et inondations s'impose

Les perspectives de l'impact du changement climatique sur le fonctionnement du cycle hydrologique avec une augmentation des précipitations intenses ont conduit à intensifier ces dernières années l'adoption de différents programmes de protection contre les crues et les inondations. Efforts insuffisants, l'actualité récente nous en a donné plusieurs exemples tragiques. **Le poids financier des missions qui en résultent va aller croissant**, dans des proportions hier encore inimaginables. Ainsi dans la région parisienne, l'institution des Grands Lacs de Seine<sup>17</sup>, qui assure

<sup>15</sup> Les Chambres d'agriculture sont des organismes consulaires chargés de représenter l'ensemble des différents agents économiques de l'agriculture : exploitants agricoles, mais aussi propriétaires, salariés, et organisations agricoles telles que les mutualités, coopératives, crédits et syndicats à vocation générale. Il y a une Chambre d'Agriculture par département français en règle générale, certaines couvrant plusieurs départements, soit 94 chambres au total avec les DOM. Au niveau départemental les chambres d'agriculture jouent un rôle essentiel d'information et d'aide aux agriculteurs.

<sup>16</sup> <http://www.dordogne.chambagri.fr/productions-vegetales-irrigation/changements-climatiques.html>

un débit minimal du fleuve en période d'étiage en amont de Paris par le biais de quatre grands barrages-réservoirs construits depuis les années 50, envisage de mobiliser 500 millions d'euros à l'horizon des 10 prochaines années afin de réduire les impacts des crues majeures, type crue centennale de 1910, sur Paris et les départements en aval et amont de la Seine.

Augmentation des précipitations intenses, mais raréfaction des pluies et réchauffement. Chacun s'accorde sur le caractère inéluctable des nouvelles tensions qui vont découler du changement climatique. Les températures qui ne vont pas cesser d'augmenter entraînent la diminution de l'enneigement et la fonte des glaciers. Les **régimes hydrauliques des grands fleuves européens vont se trouver fortement perturbés**, ceci à une échéance annoncée de quarante à cinquante années.

Ces précipitations qui tombent aujourd'hui sous forme de neige et qui tomberont sous forme de pluie augmenteront le risque d'inondations à l'aval en période hivernale, tandis que la disparition de la masse glaciaire engendrera une baisse conséquente des niveaux d'eau à la fin de l'été.

***Nous devons ainsi dans notre politique de l'eau prendre en compte les impacts prévisibles du changement climatique à l'œuvre. Il s'agit non seulement de gérer la ressource existante mais également d'agir pour assurer le futur.***

<sup>17</sup> Les inondations dramatiques de 1910 et 1921 ont entraîné la construction, dès 1928, de 4 lacs-réservoirs sur les bassins de la Seine et de la Marne, permettant de soutenir les débits en période de sécheresse en plus de protéger l'agglomération contre les inondations : lacs du Der-Chantecoq sur la Marne (350 Mm<sup>3</sup>), d'Orient sur la Seine (205 Mm<sup>3</sup>), Amance et Temple sur l'Aube (170 Mm<sup>3</sup>) et Pannecière sur l'Yonne (80 Mm<sup>3</sup>).

# A- Le contexte général actuel

## II- Le cadre législatif et réglementaire

### 2.1. Le cadre européen

La majorité des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent la gestion de l'eau en France découlent de la transcription de directives ou règlements d'origine communautaire.

#### 2.1.1. Une politique européenne volontariste et ambitieuse

La politique européenne de l'eau, née dans les années 1970, est aujourd'hui à la croisée des chemins. **L'Union s'est fixée des objectifs très ambitieux de reconquête de la qualité des eaux** par étapes successives. Une trentaine de directives et de règlements adoptés depuis les années 1970 font émerger la politique européenne de l'eau qui s'inscrit dans le cadre de la co-décision – le Conseil ne pouvant en décider sans l'accord du Parlement. Les différentes étapes :

- La politique européenne de l'eau est désormais symbolisée par **la directive 2000/60/CE** du Parlement et du Conseil **du 23 octobre 2000**, qui établit un **cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE)**. Elle engage chaque État-membre dans un **objectif de protection et de reconquête de la qualité des eaux et des milieux aquatiques**. Cette directive structure l'ensemble de la politique de l'eau jusque là abordée successivement sous des angles divers.
- **Le premier texte adopté en 1975** concernait l'eau destinée à la **potabilisation**,
- Le second, publié en 1976, concernait les **eaux de baignade**. Il s'agit, pour ces deux textes, de s'attaquer aux **deux usages de l'eau les plus directement en rapport avec la santé publique**, cet aspect ayant été un facteur important pour l'adhésion des États membres.
- **La directive 91/271/CEE** du Conseil, **du 21 mai 1991**, dite **DERU** ou encore **« directive ERU »**, **intéresse le**

**traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires** ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels.

- Le souci premier de protection de la santé est visible dans les textes suivants. Ainsi la **"directive nitrates" du 12 décembre 1991** impose la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, dont le seuil limite de 50 milligrammes par litre (mg/l) est le même dans les réglementations sur les eaux brutes et celle de l'eau au robinet. **Le message de l'Europe est clair : c'est la prévention qui est la bonne pratique.**
- Un autre exemple illustre cette politique européenne : le niveau des seuils de pesticides dans l'eau à rendre potable a été fixé, non pas en fonction des études toxicologiques, comme le fait l'Organisation mondiale de la santé (OMS), mais par rapport au seuil de détection des appareils d'analyse. Ce qui est une manière de dire : « zéro pesticides dans les eaux ». Cette norme est le point de départ du long combat contre la présence de ces produits dans l'environnement et de la réglementation relative à leur utilisation, désormais symbolisée par le **règlement REACH<sup>18</sup> de 2006**.

**Ce sont ces directives européennes de 1980, 1991 et la directive cadre de 2000 qui définissent les objectifs des services d'eau et d'assainissement des États-membres.**

#### 2.1.2. La DCE : de la logique de moyens à l'obligation de résultat

La Directive cadre sur l'eau d'octobre 2000 impose aux États-membres de **rétablir un « bon état**

<sup>18</sup> Le système REACH, mis en place par l'UE en 2006, est un système intégré d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restrictions des substances chimiques et institue une agence européenne des produits chimiques. REACH oblige les entreprises qui fabriquent et importent des substances chimiques à évaluer les risques résultant de leur utilisation et à prendre les mesures nécessaires pour gérer tout risque identifié.

**écologique et chimique» de toutes les masses d'eau de surface**, continentales (cours d'eau, plans d'eau) et littorales, **ainsi que souterraines, d'ici 2015**. Ce bon état est évalué à partir de critères de qualité physico-chimiques de l'eau, et de critères biologiques<sup>19</sup>.

Il s'agit d'un texte fondamental, la DCE apporte des modifications majeures, tant dans la méthode que dans l'ambition. **L'objectif est l'écologie des milieux**. C'est une conception radicalement nouvelle par rapport à la ligne politique antérieure : **d'une logique de moyens on passe à une obligation de résultats** dont la non atteinte peut être sanctionnée, à la demande de la Commission, par la Cour de Justice des communautés européennes (CJCE).

### Trois novations importantes sont introduites

- **La DCE synthétise et simplifie toutes les directives** concernant les eaux continentales et maritimes déjà mises en place ainsi que les conventions internationales, souvent déterminantes en matière environnementale (convention OSPAR sur les apports à la mer par exemple);
- **La politique de l'eau est vue dans une acception large** et concerne non seulement les eaux de surface (soit les eaux "naturelles": rivières, lacs, eaux côtières...), mais également les eaux fortement modifiées ou artificielles (barrages), et les eaux souterraines;
- **Les objectifs de qualité sont établis par "masse d'eau"**. Il s'agit là encore d'un concept nouveau. La masse d'eau correspond en effet à un volume d'eau dont les caractéristiques sont communes et sur lesquelles les pressions – autre nouveauté conceptuelle qui évoque les pressions urbaines, agricoles ou industrielles – sont homogènes. Ainsi, il peut y avoir des masses d'eau très importantes (partie d'un fleuve entre une grande zone d'activités et l'estuaire) ou des masses d'eau très réduites (tronçon de rivière, lac...).

### L'organisation de la gestion

Chaque état doit recenser ses masses d'eau, dresser un état des lieux et, en conséquence, mettre en place un plan de gestion avec des objectifs environnementaux ainsi que des programmes de surveillance.

La directive organise la gestion intégrée de la ressource en s'appuyant sur plusieurs éléments :

- **l'identification des districts hydrographiques** comme échelle de gestion,
- **la désignation d'une autorité compétente** pour le district, afin d'assurer la coordination et le suivi des mesures,
- **l'établissement d'un plan de gestion**, document de programmation pour le district, qui réunit notamment les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif.

La logique de la gestion par bassin est en outre pleinement mise en œuvre, puisque la directive prévoit la délimitation de districts uniques dans le cas de bassins internationaux et retient l'objectif de l'élaboration de plans de gestion uniques pour ces bassins.

### Autre novation, la participation du public

Il faut noter l'importance de l'**article 14** qui demande qu'un **grand nombre d'informations** soient **publiées et soumises aux observations du public**, à toutes les étapes de la mise en œuvre de la DCE :

- le calendrier,
- le programme de travail pour l'élaboration des plans de gestion de district hydrographique,
- une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique,
- un projet de plan de gestion un an au moins avant le début de la période de référence du plan.

Une grande attention est traditionnellement portée dans la réglementation communautaire à l'accès à l'information et à la prise en compte des opinions du public. Mais **la DCE** ne vise pas seulement à accorder un bon accès aux documents élaborés, elle **veut garantir la participation active du public à la procédure d'élaboration du plan de gestion**. Ainsi, gage d'une réelle transparence voulue par les institutions européennes, un calendrier de mise à disposition des documents est imposé : des délais suffisants doivent être prévus (au minimum 6 mois) afin de permettre la formulation, par écrit, des observations sur les documents de référence ayant servi à l'élaboration du projet de plan de gestion.

<sup>19</sup> Critères de bon état : se reporter au glossaire

Une difficulté réelle réside cependant dans la mise en œuvre de la participation : la directive est complexe, la plupart des documents sont techniques et la prise en compte effective d'opinions ne peut que soulever des difficultés pratiques (recueil des avis, écho à leur donner, etc.).

## 2.2. Le dispositif législatif et réglementaire français

La politique de l'eau en France est définie par trois lois-cadres, auxquelles s'ajoute une législation et une réglementation foisonnantes qui rendent malaisée une compréhension d'ensemble de la gestion de l'eau, de ses enjeux et des stratégies d'acteurs qui s'y déploient. La mise en place de la politique communautaire pèse en fait très fortement sur les dispositions prises au niveau national ces vingt dernières années, que ce soit au niveau législatif ou réglementaire.

### 2.2.1. Les 3 textes principaux : lois cadre de 1964, 1992 et 2006

- **La loi cadre du 16 décembre 1964**, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution marque son caractère novateur en posant les **bases de ce qui est devenu « l'école française de gestion de l'eau »**. Elle s'incarne notamment dans :

- l'application du **principe pollueur-payeur** par le biais de structures nouvelles, les Agences de l'eau,
- la délimitation de bassins hydrographiques ou **« bassins versants »** comme unités pertinentes de gestion de la ressource.

C'est ainsi la loi de 1964 qui crée, en France métropolitaine, les six Agences de l'eau<sup>20</sup> associées aux grands bassins hydrographiques.

- **La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau** est déjà marquée par la transposition de directives communautaires et la prise en compte de nouveaux concepts (développement durable, gestion globale, etc.). Son **objet est de garantir la gestion équilibrée des ressources en eau**, prenant en compte les besoins en eau des écosystèmes et non plus seulement des

besoins en eau liés aux activités humaines. C'est elle qui :

- pose le principe que **« l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation »**, et précise la répartition des compétences entre l'État et chaque niveau de collectivité territoriale (communes, départements, régions).
- prévoit la mise en place dans chaque bassin ou groupement de bassins d'un **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**, complétés dans chaque sous-bassin par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).
- transpose dans notre droit la DERU (directive européenne du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux résiduaires urbaines), qui impose aux États membres la collecte et le traitement des eaux usées pour toutes les agglomérations.

- **La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)** transpose la DCE (directive cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000) afin de parvenir aux objectifs fixés, notamment :

- le bon état des eaux, toutes origines confondues, d'ici 2015,
- l'amélioration des conditions d'accès à l'eau pour tous,
- une meilleure transparence dans le fonctionnement du service public de l'eau,
- la rénovation de l'organisation de la pêche en eau douce.

La LEMA a revu en profondeur l'organisation de la gouvernance de l'eau au niveau national. Elle a :

- « constitutionnalisés » les redevances des Agences de l'eau, désormais au nombre de sept, dont l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sont fixés par le législateur,
- réorganisé les compétences et le financement des Agences de l'eau,
- créé l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), aux pouvoirs renforcés par rapport à ceux du Conseil supérieur de la pêche (CSP) qu'entre autres missions, il a remplacé.

Les obligations d'origine communautaire ont par ailleurs amené la France à prendre de multiples dispositions réglementaires qui ont suscité des investissements conséquents.

<sup>20</sup> Adour-Garonne, Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée & Corse, Seine-Normandie

### 2.2.2. Le Grenelle Environnement

Organisé en 2007, il s'est agi d'un grand débat national réunissant l'État et la société civile, sorte de démarche nationale participative faisant appel aux innovations pour tenter de relever les défis du développement durable. Les conclusions du Grenelle rendues publiques en octobre 2007 ont abouti à 268 engagements nationaux en faveur de l'environnement.

En décembre 2007, 34 comités opérationnels ont été lancés, chacun d'entre eux piloté par un parlementaire ou une personnalité reconnue, dont la mission était de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre de ces engagements. Les travaux se sont, pour la plupart, achevés en mai 2008. Le Parlement a alors adopté, entre 2008 et 2010, des textes dans la finalité de traduire législativement les engagements du Grenelle :

- **La "loi Grenelle 1", promulguée le 3 août 2009**, propose, entre autres, des **mesures touchant la biodiversité et les milieux naturels**. Elle confirme les dispositions concernant notamment la trame verte et bleue, les agricultures économes et productives, la dynamisation forestière et la gestion intégrée de la mer et du littoral. La volonté de stopper la perte de biodiversité est réaffirmée dans tous ces secteurs. Dans un autre volet, elle décide de la création par l'État d'un portail environnemental permettant à tout internaute d'accéder aux informations environnementales détenues par les autorités publiques.
- **La "loi Grenelle 2", promulguée le 12 juillet 2010**, portant «*engagement national pour l'environnement*» enrichit les articles du Grenelle et déclinent des mesures dans six chantiers majeurs notamment le volet préservation de la biodiversité. Les principales avancées pour le bon fonctionnement des écosystèmes et la protection des espèces et les habitats concernent :
  - l'élaboration de la trame verte et bleue,
  - un tournant vers l'agriculture durable en maîtrisant les produits phytopharmaceutiques et en développant le bio (réduction visée de 50 % de l'usage des produits phytosanitaires),
  - la protection des zones humides et des captages d'eau potable,

- l'encadrement de l'assainissement non collectif et la lutte contre les pertes d'eau dans les réseaux,
- la protection de la mer et du littoral.

### 2.2.3. De nombreuses dispositions concernent la gestion déléguée

À côté de cet ensemble de dispositions sur le fond, d'inspiration communautaire, une législation toute nationale s'est intéressée aux modalités de la gestion du service public d'eau et d'assainissement (SPEA) dans le cadre du territoire national afin d'en améliorer les procédures et la transparence. Nombre de celles-ci concerne la délégation de service public (DSP).

- La Loi « Sapin » du 29 janvier 1993, « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques », organise la publicité ainsi que les conditions de mise en concurrence et d'examen des offres.
- La loi « Barnier » du 2 février 1995, « relative au renforcement de la protection de l'environnement », encadre la durée des contrats à 20 ans, interdit le versement de droits d'entrée, et institue le rapport annuel du maire.
- La loi « Mazeaud-Seguin » du 8 février 1995, « relative aux marchés publics et délégations de service public », institue notamment le rapport du délégataire et le contrôle de ses comptes par les chambres régionales des Comptes (CRC).
- La loi du 27 février 2002, « relative à la démocratie de proximité », introduit la participation des usagers de l'eau au travers de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

# A- Le contexte général actuel

## III- Point d'étape sur la mise en œuvre de la politique communautaire

La mise en œuvre de cette politique communautaire ambitieuse se traduit par des phases de préparation laborieuses et des délais de réalisation très longs. Ainsi, la directive ERU, «Eaux résiduaires urbaines», a été mise à l'étude à partir de 1987, adoptée en 1991, et fixait pour les délais les plus longs un objectif de respect pour 2005. La DCE, adoptée en octobre 2000, qui vise un bon état écologique des eaux des rivières, des lacs, des estuaires, de surface ou souterraines en 2015, trouve sa source dans un rapport du Parlement européen soulignant le manque de cohérence de la politique communautaire de l'eau qui date de 1995. Cette notion de temps long est partagée au niveau des États-membres.

### 3.1. Retards et insuffisance des moyens mis en œuvre par les États-membres

La situation actuelle des **eaux communautaires** est plus grave que prévue, puisqu'il est estimé que **40 % des eaux de surface risquent de ne pas atteindre le bon état**, que **30 % seulement pourraient y parvenir**, et que l'on manque d'informations suffisantes pour les masses d'eau restantes. Les causes essentielles de ce mauvais état sont liées aux pollutions diffuses, aux modifications physiques et à la surexploitation des ressources.

Les États membres qui avaient précédemment mis en place les directives de moyens, telles que la DERU, la directive nitrates ou les directives sur les limitations des émissions industrielles, ont commencé à résoudre une partie de leurs problèmes. En revanche les douze nouveaux États membres demeurent confrontés à des pollutions ponctuelles qu'ils ne maîtrisent pas.

La DCE a contribué à faire émerger une dynamique nouvelle. Les rapports d'information sur l'état des eaux ont généralement été transmis à temps à la Commission, de nouvelles méthodes de travail communes se sont faites jour : approche par bassins hydrographiques pour une coordination inter-États, participation du public, mobilisation des données et transparence.

Les pays qui risquent de ne pas atteindre l'objectif de bon état en 2015 apportent très souvent des réponses réglementaires à court terme se référant à une demande sociale engendrée par des événements plus ou moins spectaculaires : sécheresses, inondations, polémique sur une pollution..., alors même que la politique de l'eau construite autour des directives européennes est d'une autre nature.

Il n'en demeure pas moins que l'on peut aujourd'hui mesurer un **écart de performances en matière d'assainissement de près de 20 points** entre un groupe de tête constitué par l'Allemagne, le Danemark et l'Autriche, et les pays du sud tels que l'Italie, l'Espagne ou la France. Pour ce qui est des infractions et des contentieux relatifs à l'ensemble des directives sur l'eau, là encore des pays comme le Danemark, la Suède et l'Autriche sont exemplaires, à l'inverse de la France, du Portugal, du Royaume-Uni et de l'Espagne qui font figure de mauvais élèves. Le premier groupe d'États bénéficie de circonstances géographiques ou climatiques favorables ; les seconds ont éprouvé des difficultés lors de la transcription en droit national des textes européens. Le bilan global des efforts consentis pour la protection de l'eau apparaît ainsi mitigé.

Dans sa communication sur la première étape de la mise en œuvre de la DCE, publiée le 22 mars 2007,

la Commission estimait que l'atteinte de l'objectif du bon état écologique des eaux d'ici 2015 est possible, mais considérait également que les États doivent « *faire plus* ».

C'est tout particulièrement **la qualité de la transposition juridique qui**, selon les termes de la Commission, « *laisse à désirer* ». La Commission considère que pas moins de dix-neuf États membres ont une législation qui présente de graves lacunes et que la directive n'a pas été transposée dans son intégralité. Elle a ainsi engagé une action judiciaire à leur encontre. La Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) est en effet compétente pour déclarer qu'un État n'a pas respecté ses obligations en ne transposant pas une directive dans le délai imparti. « *Déclarer* », le terme est précis car le premier arrêt de la cour n'a pas de conséquences pratiques ; ce n'est que si l'État n'exécute pas cet arrêt que la Cour, saisie à nouveau par la Commission, peut alors prononcer une sanction pécuniaire<sup>21</sup>.

Les États membres ont aussi du **retard en matière d'introduction d'instruments économiques** dans les systèmes de gestion de l'eau.

La Commission a également publié un rapport sur l'application de la directive ERU. Il apparaît que seulement 51 % des stations d'épuration de l'Union européenne, avant l'élargissement de 2004, sont aux normes. **Un autre rapport concerne la directive nitrates**, qui vise à réduire et prévenir la pollution agricole des eaux par ces substances. Son application reste incomplète dans plusieurs États, et les profils de pollution varient considérablement à travers l'Union. **Les excès de nitrates les plus importants ont été constatés aux Pays-Bas et en Belgique, ainsi qu'en France et en Allemagne** (Basse-Saxe).

Mais **le cadre d'analyse communautaire** est globalement construit dans une perspective de pays d'Europe du Nord et **ne tient pas compte de la spécificité des pays à faible densité d'habitat**, comme la France, l'Espagne, le Portugal, la Finlande et la Suède. Ainsi la France compte-t-elle plus de 17700 stations d'épuration (STEP) alors que

leur nombre aux Pays-Bas n'excède pas 450. Ces STEP hollandaises sont grandes, recourent à la technologie des boues activées et sont conformes aux prescriptions européennes, alors que la France compte aussi plus de 5 millions et demi de fosses septiques appartenant à des particuliers qui ne sont pas raccordées au réseau. Ces différences ne concourent évidemment pas à faciliter la mise en œuvre de référentiels communs.

Ainsi, si la DCE marque diverses avancées (participation du public, planification de la gestion de l'eau, prise en compte de la dimension économique, etc.), un certain nombre de questions demeurent. Car le texte final, fruit d'un difficile consensus, ne peut satisfaire toutes les parties concernées. **Une interrogation fondamentale concerne l'approche uniforme retenue.** Les mêmes obligations s'appliquent dans toute l'Union, sur tous les districts, et les mêmes procédures devront être mises en œuvre. Mais compte tenu de la diversité de milieux existant au sein de l'Union, de la multiplicité des pressions d'un bassin à l'autre, de la variété des enjeux, des différences hydrologiques ou encore des influences plus ou moins marquées de particularités géographiques, une approche unique paraît discutable. On se heurte ici à une difficulté courante, celle de prendre en compte dans un texte communautaire les particularités locales.

On peut aussi souligner parmi les points qui font débat :

- l'exclusion des eaux marines ;
- la difficulté de l'appréciation homogène (et normalisée) de la qualité écologique des eaux à l'échelle européenne ;
- les passerelles avec les politiques sectorielles à fort impact potentiel sur l'eau : si les rejets industriels sont visés, les aspects agricoles ont été peu ou prou « oubliés » ;
- enfin qu'en est-il du rôle qui pourra être donné à l'approche économique : outil d'aide à la décision ou instrument permettant d'imposer des orientations ?

<sup>21</sup> Si les résultats ne sont pas atteints, l'échec peut entraîner de lourdes sanctions communautaires, soit des amendes qui peuvent atteindre des dizaines, voire des centaines de millions d'euros.

**Ces politiques volontaristes de l'Union Européenne sont ainsi plus ou moins couronnées de succès et désormais confrontées à des défis majeurs.** Les objectifs fixés par l'Union seront-ils atteints? Quel sera l'impact du réchauffement climatique sur les politiques de l'eau? Comment réduire les inégalités d'accès qui demeurent dans l'espace européen? Quel avenir pour le service public de l'eau en Europe? Comment accroître une indispensable solidarité Nord-Sud en matière d'accès à l'eau? Autant d'enjeux susceptibles d'entraîner de considérables inflexions de la politique européenne de l'eau, et dont l'impact excède très largement sa définition strictement sectorielle.

### 3.2. Un premier bilan de la mise en œuvre de la politique communautaire en France

**La France s'est-elle donnée les moyens d'accompagner sur le terrain,** tant au niveau de son élaboration qu'à celui de sa mise en œuvre pratique, cet impressionnant corpus juridique européen, dont aujourd'hui la DCE est le texte majeur? Les objectifs fixés pourront-ils être atteints? L'enjeu est doublement important: apporter une réponse sanitaire et environnementale satisfaisante dans une optique de long terme, ne pas tomber sous la coupe d'amendes européennes qui peuvent se chiffrer très haut. Où en sommes-nous globalement?

La France compte 574 masses d'eau souterraines et 11523 masses d'eau de surface dont 94 % sont des cours d'eau. Pour la gestion administrative de l'eau, le pays est subdivisé en comités de bassin qui ont chacun à charge de définir, sur leur territoire, les grandes orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que les objectifs de qualité et quantité à atteindre, et de mettre en place les programmes de mesures correspondants. La mise en œuvre pratique en est confiée aux Agences de l'eau et comités de bassin qui ont vu leurs missions révisées et étendues en ce sens (cf. partie B, 2<sup>ème</sup> enjeu).

Des dérogations à l'objectif d'atteinte du bon état d'ici 2015 sont possibles sous réserve de justifications. La DCE a instauré une démarche pragmatique de progrès, par cycles de gestion de six années 2009 - 2015, 2015 - 2021, 2021 - 2027...

En mars 2010, la France rendait compte à la Commission européenne de la mise en œuvre de la DCE, les données transmises incluant une évaluation de l'état des eaux en 2009, l'affectation à chaque masse d'eau d'un objectif, et une estimation détaillée par bassin du coût des actions nécessaires pour l'atteinte de ces objectifs.

**Sur l'objectif du bon état des masses d'eaux de surface, la France présente un bilan 2009 de 45 % conformes (état écologique et état chimique) et assure que les deux tiers le seront d'ici 2015.**

Ce qui corrobore l'objectif ambitieux fixé dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » qui s'est déroulé à l'été 2007, de deux tiers des masses d'eau de surface au bon état d'ici 2015. Cependant, **les ONG environnementales se montrent sceptiques** et des interrogations subsistent notamment quant au financement des mesures à mettre en œuvre. Outre les problèmes propres à chacun, les territoires de bassins sont en effet tous confrontés à deux obstacles majeurs : les pollutions diffuses, majoritairement d'origine agricole, et la modification de la morphologie des cours d'eau. Le retrait de substances pesticides dangereuses décidé dans le cadre du « Grenelle » doit permettre des gains en matière de qualité de l'eau. Mais cette pollution est le résultat d'une politique agricole hyper-productiviste et pose la question de notre système de production. On note par ailleurs que **le niveau de nitrates va en augmentant dans certaines zones et que plus de 50 % du territoire français est classé en « zone vulnérable »**, ce qui constitue une raison majeure de non atteinte de l'objectif. La lutte contre les pollutions agricoles et l'enjeu morphologie représente plus de 70 % des dépenses du programme de mesures français 2010 - 2015 sans que la question de savoir qui va payer soit résolue au niveau national.

**Quant aux eaux souterraines**, ce sont aujourd'hui **seulement 14 % qui sont recensées en bon état écologique et 29 % en bon état chimique.**

**Des dérogations ont donc été demandées** par la France pour atteindre les objectifs de la DCE<sup>22</sup> :

- près de 36 % des masses d'eau de surface font l'objet d'une dérogation pour le bon état écologique, en cohérence avec les chiffres du Grenelle et 17 % font l'objet d'une dérogation pour leur état chimique,
- ce sont là aussi 36 % des masses d'eau de surface qui font l'objet d'une dérogation pour le bon état chimique.

Les actions clés identifiées dans les programmes de mesure pour la mise en œuvre des mesures de prévention et de restauration ont un coût global estimé à 27 milliards d'euros pour la période 2009-2015. Le prochain bilan d'étape doit être présenté à la Communauté européenne en 2012.

Par ailleurs, **en ce qui concerne la directive ERU, la France est poursuivie par la Commission pour non-respect des normes de son parc** car elle a pris un retard important. En 2005, 120 villes françaises de plus de 10 000 habitants n'étaient pas aux normes, et le ministère de l'Écologie prévoyait des investissements de 750 millions d'euros/an pour rattraper le retard. Si jusqu'ici, les arrêtés de la Cour européenne de justice ne font que pointer les manquements de la France, il n'est cependant pas exclu que la Commission réclame des sanctions financières. Celles-ci peuvent être très importantes.

À lui seul, l'échec constaté de la mise en œuvre de la directive ERU atteste de notre incapacité à mettre en œuvre des politiques structurelles adaptées à l'importance des enjeux et peut inquiéter quant à notre capacité à tenir les objectifs assignés par la Directive-cadre européenne sur l'eau aux échéances 2015, voire 2021 ou 2027.

***L'accompagnement de la mise en œuvre de ces politiques communautaires apparaît donc comme l'un des enjeux majeurs de la politique de l'eau en France. On peut constater un réel manque d'information de l'ensemble des acteurs concernés : cette information est parcellaire et singulièrement défailante face à la multiplication des poursuites contentieuses engagées contre la France par l'exécutif européen devant la Cour de Justice des Communautés européennes.***

<sup>22</sup> Source : Eaufrance " la reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques - De l'état des eaux en 2009 aux objectifs 2015 ".

# A- Le contexte général actuel

## IV- Le petit cycle de l'eau, sa gestion, son financement

Alors que le « *grand cycle de l'eau* » correspond au cycle naturel de la ressource (évaporation, précipitation, ruissellement, infiltration, écoulement), le « *petit cycle de l'eau* » correspond à celui de ses usages. Il désigne l'ensemble des étapes qui interviennent depuis le captage de l'eau à l'état brut, sa production et sa distribution jusqu'au robinet, puis son retour dans le milieu naturel après usage (domestique, agricole, industriel), après dépollution dans les stations d'épuration (STEP). En France, ce sont les communes qui sont responsables de la distribution de l'eau potable (4.1.1.) et de la collecte des eaux usées (4.1.2.) et qui sont propriétaires des infrastructures. Elles peuvent assurer ces responsabilités soit directement, en régie, soit par délégation (4.1.3.). Elles gèrent plus de 35 000 services d'eau et d'assainissement.

**Si l'eau est un bien commun, qui en lui-même n'a pas de prix, c'est le coût de l'ensemble des services, qui la rendent potable, la distribuent et la dépolluent, qui est facturé aux usagers (4.1.4).**

### 4.1. Le service d'alimentation en eau potable: trois étapes

- **Le captage de l'eau douce à l'état brut** qui peut avoir diverses origines : nappes souterraines (2/3 des captages) ou eaux superficielles (cours d'eau, plans d'eau, sources – 1/3 des captages). L'eau issue d'une nappe souterraine engendre des coûts de captage plus importants (forage et pompage). Les besoins en eau potable représentent 18 % de la totalité des volumes d'eau douce prélevés (autres usages : énergie, agriculture, industrie...)<sup>23</sup>.

- **La potabilisation** : l'eau est transportée à l'unité de potabilisation pour y être traitée et être rendue potable, c'est-à-dire conforme à la réglementation

en vigueur. Le traitement est plus ou moins complexe selon la qualité de l'eau brute et, en général, les eaux de surface demandent des traitements plus conséquents.

- **La distribution**: l'eau rendue potable est acheminée sous pression dans des réservoirs ou des châteaux d'eau, puis acheminée par des conduites jusqu'aux branchements au pied des bâtiments. Enfin, elle est distribuée par les conduites privées intérieures pour arriver jusqu'aux robinets.

**L'eau est un produit lourd** (1 l = 1 kg / 1 m<sup>3</sup> = 1 tonne) dont **la production et le transport sont coûteux**, le stockage difficile. D'où l'avantage d'avoir des lieux de production et de consommation rapprochés.

Plus de 99 % de la population était raccordée à un réseau public de distribution d'eau en 2008, soit 906 000 km de conduites d'eau potable. Les besoins en eau par jour et par personne sont estimés à 150 litres. Les volumes prélevés chaque année pour la production d'eau potable sont estimés à 100 m<sup>3</sup> par habitant, compte tenu du rendement des réseaux et des fuites. En effet, il y a des pertes plus ou moins importantes à cause de ruptures des conduites ou de joints défectueux. L'état du réseau est une donnée importante du rendement du service. Le taux de pertes est établi pour 2008 à 21,9 %<sup>24</sup>, une moyenne nationale qui recouvre d'importantes disparités. Il était de 23,7 % en 2004 et a diminué du fait du renouvellement/développement des canalisations et des progrès enregistrés dans la détection et la réparation rapide des fuites.

<sup>23</sup> Source : SoeS (Service de l'observation et des statistiques du ministère de l'écologie)

<sup>24</sup> Source : SoeS

## 4.2. Les services d'assainissement

Sur les questions d'épuration, aujourd'hui l'ensemble de la législation qui s'applique vient de l'Europe :

- la directive eaux résiduaires urbaines impose aux États membres des obligations nouvelles dans la collecte et le traitement des eaux usées, transposée en droit français par la loi du 3 janvier 1992 et le décret du 3 juin 1994 ;
- la directive-cadre sur l'eau d'octobre 2000 (DCE 2000), transposée en droit français par la LEMA.

Les indicateurs les plus courants sur la qualité de l'eau sont la demande biologique en oxygène (DBO5) et la demande chimique en oxygène (DCO), ainsi que les matières en suspension (MES). Ils sont mesurés sur les eaux usées en entrée de traitement et après traitement.

On distingue trois grandes catégories d'eaux usées :

- **les eaux usées industrielles** : les caractéristiques sont variables d'une industrie à l'autre. Les entreprises industrielles rejettent leurs eaux usées dans le milieu récepteur en les faisant transiter auparavant soit vers une station d'épuration urbaine (on les appelle alors « rejets indirects »), soit vers leur propre station d'épuration (ce sont alors des « rejets directs »).
- **les eaux pluviales** : ruisselant sur les sols et les toitures, elles peuvent être à l'origine de pollutions importantes des cours d'eau, notamment pendant les périodes orageuses. Depuis la LEMA de décembre 2006, la gestion durable des eaux pluviales est une obligation légale, les collectivités doivent aménager leurs territoires en se préoccupant de les intégrer dans l'environnement urbain local, au plus près de leur point de chute.
- **les eaux usées domestiques** : eaux ménagères et eaux "vannes" (rejets de toilettes). Celles-ci doivent subir un ou plusieurs traitements avant de retourner dans le milieu naturel. Deux modalités.

### Les deux modalités d'assainissement des eaux usées domestiques.

Celles-ci sont fonction du lieu d'implantation de l'habitation :

- l'assainissement collectif, soit un réseau public de collecte des eaux usées (le "tout à l'égout") acheminant celles-ci sur un site de traitement, les frais de raccordement au réseau étant à la charge de l'usager (« droit de branchement » et coût des travaux) ;
- l'assainissement non collectif (ANC) – appelé aussi assainissement individuel ou autonome : installation privée liée à une habitation ou un groupe d'habitation qui doit être capable de traiter les eaux usées.

**Obligation est faite aux communes de délimiter sur leur territoire les zones d'assainissement collectif et non collectif** (loi de 1992). Un assainissement collectif public coûte excessivement cher (le coût moyen d'un réseau se situe entre 150 € et 200 € le mètre linéaire de réseau), et de ce fait concerne des zones à certaines densités de peuplement.

#### *1) L'assainissement collectif*

Il existe deux types de réseaux d'égout :

- **le réseau unitaire** qui reçoit, en mélange, les eaux usées et les eaux pluviales – c'est celui qui a été implanté historiquement dans la plupart des centres villes ;
- **le réseau séparatif**, plus récent, est composé de deux collecteurs séparés, un pour les eaux usées, un autre pour les eaux pluviales.

Les eaux usées sont ainsi transportées vers une station de traitement des eaux usées (STEP), chargée d'épurer l'eau et de la rejeter dans le milieu naturel. Les technologies de traitement sont variables, en fonction notamment de la nature des effluents à traiter et du milieu récepteur. La technologie la plus répandue en France est celle dite par « boues activées », utilisant les bactéries comme « outil » de traitement. L'eau qui sort d'une STEP n'est pas potable, car elle contient encore, en proportion variable, des polluants et une charge microbienne résiduelle, mais elle est suffisamment épurée pour être rejetée dans les milieux aquatiques récepteurs et utiliser les capacités épuratoires du milieu.

On recense **17 700 stations collectives; 81 % des logements sont raccordés** à un réseau d'assainissement collectif.

## 2) L'assainissement non collectif

Lorsqu'une habitation n'est pas desservie par un réseau d'égout, elle doit toutefois être dotée d'un système de traitement des eaux usées domestiques disposé sur la parcelle. Résultante de la composante rurale et du mitage péri-urbain du territoire, la France compte à elle seule autant de foyers non reliés à un service d'assainissement collectif que l'ensemble des pays de l'Union ! Ce sont donc encore 19 % des logements, soit 5,5 millions de foyers (**12 millions d'usagers**) qui demeurent équipés d'installations d'assainissement non collectif.

Le dispositif doit être réalisé conformément à des **normes précises qui ont été redéfinies** par 3 arrêtés promulgués en 2009, au terme d'un très long travail législatif. Il nécessite une étude spécifique (étude à la parcelle) afin d'identifier les données à prendre en compte (type de sol, contraintes spécifiques comme la présence de captage d'eau, topographie, distances à respecter), de définir le type de dispositif adapté et de proposer une solution de dimensionnement et d'implantation.

### Les SPANC

Les communes et les EPCI<sup>25</sup> sont tenues de mettre en place un **service public d'assainissement non collectif (SPANC)**. Celui-ci a une double mission (lois de 1992 et 2006): de contrôle afin de prévenir les risques sanitaires (il peut prescrire une opération de remise aux normes voire réaliser d'office les travaux de mise en conformité et aussi contrôler les installations dès leur conception); d'information et de conseil auprès des usagers. Le financement du SPANC est autonome, ses dépenses ne peuvent être couvertes par l'impôt. Les charges du service sont donc assurées par les redevances qu'acquittent les usagers de l'ANC, comme ceci est le cas pour les usagers de l'assainissement collectif. La remise aux normes éventuelle ne peut intervenir qu'après un contrôle de conformité obligatoire (diagnostic). Les missions peuvent être confiées à un délégataire, sous forme de délégation de service public (DSP).

### Le dépotage

L'ANC génère des quantités croissantes de matières de vidange dont la destination finale, élimination ou recyclage, doit être assurée via des sites spécialisés, par « dépotage »: lieux homologués, respectant les textes réglementaires et l'intérêt général en matière de respect de l'environnement. Pour être agréées, les entreprises doivent, entre autres, déclarer un lieu de dépotage adapté à traiter les déchets acheminés.

Un arrêté de 2009 définit en théorie les contraintes en la matière et précise aussi les modalités d'agrément des vidangeurs par les autorités préfectorales. Mais sur le terrain on rencontre tous les cas de figure. En milieu rural, l'élimination des matières de vidange est parfois effectuée dans des conditions qui ne respectent pas la réglementation. On trouve aussi des vidangeurs spécialisés qui exercent leur activité sur un ou plusieurs départements et, soit possèdent leur propre site de dépotage, soient confient les matières de vidange à des exploitants de STEP qui ont créé une aire de dépotage.

## 4.3. Les modalités de gestion du service public de l'eau et de l'assainissement

Sur les plus de quelques 35 000 services de l'eau et de l'assainissement, les 3/4 des communes sont regroupées dans des structures intercommunales pour l'eau potable, elles ne le sont qu'à hauteur de 44 % pour l'assainissement.

Les collectivités qui exercent les compétences eau et assainissement doivent obligatoirement disposer (au-dessus d'un seuil de 3 000 habitants), d'un **Budget annexe de l'eau** (BAE) et/ou de l'assainissement (BAA), qui ne peut donc être confondu avec le Budget général (BG) de la collectivité. Ce budget doit être **équilibré et financé par l'usager**. Disposition réglementaire qui a donné naissance à l'adage selon lequel « l'eau paye l'eau ».

<sup>25</sup> EPCI : Établissement public de coopération intercommunal, structure administrative qui regroupe des communes qui choisissent de développer un certain nombre de compétences en commun dont notamment la gestion de l'eau, de l'assainissement...

La gestion des services de l'eau a été confiée de fait aux communes depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle et c'est la jurisprudence qui, au fil du temps, avait conduit à dessiner l'encadrement réglementaire de l'exercice de cette compétence. Avant la promulgation de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, en décembre 2006, aucune loi ou texte réglementaire n'imposait aux communes ou à leurs groupements d'exercer de manière obligatoire les compétences de production et de distribution d'eau potable – à l'inverse de l'exercice de la compétence assainissements.

Mais, la LEMA, **ne donne compétence obligatoire aux communes, ou leurs groupements, que sur la seule distribution d'eau potable.** Les communes n'ont pas l'obligation mais la simple faculté d'assurer les autres missions du service d'eau potable : production par captage ou pompage, protection du point de prélèvement, traitement, transport, stockage (art. L. 2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales - CGCT)<sup>26</sup>.

Si les communes ou leurs groupements sont seules compétentes pour distribuer de l'eau potable sur leur territoire, il n'est pas interdit à d'autres collectivités de produire, traiter ou stocker de l'eau potable destinée à être distribuée sur d'autres territoires.

Elles peuvent assumer directement en régie la gestion de leurs services, ou déléguer tout ou partie de leurs compétences à des entreprises privées.

L'ensemble de ces questions est traité dans le 3<sup>ème</sup> enjeu, en seconde partie du rapport.

#### 4.4. Les ouvrages, part importante du patrimoine communal

**Les ouvrages assurant la distribution d'eau potable en France représentent un patrimoine considérable.** Les ouvrages apparents, captages, aqueducs, usines et surtout châteaux d'eau, aussi imposants soient-ils, ne représentent qu'une part modeste de la valeur de ce patrimoine. C'est **le patrimoine enterré**, les réseaux eux-mêmes, qui

**constitue la plus grande part de cette valeur**, de 65 % à 75 %, selon les contextes départementaux.

Les villes, grandes et moyennes, ont développé la distribution publique d'eau potable entre la fin du XIX<sup>ème</sup> et la première partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Mais **c'est à partir des années soixante que la desserte de la population rurale par un réseau public a pris son essor.** On considère que seulement 20 % du linéaire de réseau a été construit avant 1960. Plus de 400 000 km ont été construits entre 1960 et 1980, avec une pointe au milieu des années 1970. Une part importante de ce linéaire a alors été réalisée en PVC. Mais **la connaissance précise de ces infrastructures**, de leur vétusté et donc de leur besoin de renouvellement, **demeure extrêmement lacunaire en 2011.**

Au terme d'une **enquête diligentée en 2001-2002 sur sept départements pilotes en Normandie**<sup>27</sup>, le linéaire total des réseaux d'eau potable, extrapolé à l'ensemble du territoire, avait été estimé à 850 000 km, soit un **patrimoine d'une valeur de 85 milliards d'euros**, calculé en « coût de renouvellement à neuf », c'est-à-dire le coût actualisé de ce patrimoine s'il fallait le constituer aujourd'hui. Depuis lors, ces chiffres ont été portés à 906 000 km de linéaire, pour un montant d'une centaine de milliards d'euros, selon les données publiées en 2010 par le SOeS du CGDD du ministère de l'Écologie...

Cette étude, comme l'analyse de Canalisateurs de France, dresse **un état des lieux critique.** À l'échelle nationale, les réseaux et ouvrages ont aujourd'hui un âge moyen de 40 à 50 ans, à comparer aux

<sup>26</sup> L'article L. 2224-7-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dispose que : "Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage." "Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date de publication de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques par des départements, des associations syndicales autorisées ou constituées d'office ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes publiques concernées".

<sup>27</sup> L'étude réalisée en 2001-2002 à l'initiative des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture, des Agences de l'eau, de l'Assemblée des départements de France et de Canalisateurs de France, qui représente la profession, faisait suite à un inventaire conduit en 1998 dans le département de la Manche.

durées de vie des matériaux, estimées entre 60 et 80, voire cent ans. Quoique l'âge ne constitue pas, à lui seul, le critère conduisant à renouveler le patrimoine de distribution d'eau, **la question de l'opportunité de le renouveler** se pose de plus en plus fortement et ont ouvert deux débats :

- sur quels critères techniques pertinents peut-on définir une politique adaptée de renouvellement des réseaux et des ouvrages, de façon à conserver les performances de ces derniers et à garantir leur pérennité à long terme ?
- quel impact financier sur le prix de l'eau ces politiques nécessaires de renouvellement vont-elles générer, compte tenu des organisations actuelles de distribution d'eau ?

En 2009 une **étude consacrée au renouvellement des réseaux d'eau potable et au prix de l'eau en Ille-et-Vilaine**, initiée par le Conseil général, a apporté un intéressant éclairage complémentaire à l'échelle d'un seul département, mettant en évidence que : « (...) *les dotations actuelles couvrent en moyenne 54 % des amortissements théoriques calculés (sur des valeurs corrélées par des études identiques conduites dans d'autres départements). (...) Actuellement, sur les 2€ HT/m<sup>3</sup> d'eau, 0,38€ financent le renouvellement du patrimoine pour 0,69€ nécessaires à long terme* ».

Par ailleurs cette analyse a mis en évidence des **disparités très importantes entre les zones urbaines et rurales** : « *Dans les secteurs urbains aux ouvrages et réseaux relativement plus anciens avec, de surcroît, un poids modéré de l'amortissement dans le prix de l'eau, la dotation actuelle est proche du niveau théorique calculé (80 % à 100 % des besoins en renouvellement sont déjà financés). Inversement, on observe des taux de financement du renouvellement de 20 % à 30 % seulement des besoins en secteur rural, où le montant de l'amortissement au m<sup>3</sup> est le plus élevé. L'accroissement du prix de l'eau y sera donc d'autant plus important. La conséquence en sera l'accroissement des écarts entre les prix de l'eau des différentes collectivités* ».

En conclusion, si le poids de l'amortissement des réseaux, d'un département à l'autre, est relativement

homogène, et s'établit autour de 0,45 €/m<sup>3</sup> consommé (variant de plus à moins 20% selon les contextes), cette moyenne masque **de grandes disparités au sein de chaque département**. Il nous faut prendre en compte que **certaines collectivités rurales ne pourront assumer seules le renouvellement de leur patrimoine**, alors que les actions de gestion patrimoniale ont un impact direct sur les performances des réseaux de distribution.

## 4.5. La facture d'eau

**La commune fournit l'eau potable** à ses habitants et **leur facture le coût des services** inhérents. Le montant de la facture d'eau de l'utilisateur va varier d'une commune à l'autre en fonction :

- des coûts résultant du service d'eau potable : installations (investissements et entretien), exploitation, traitement et distribution,
- et des coûts résultant du service d'assainissement : évacuation des eaux usées, dépollution.

Aussi, l'environnement dans lequel le service évolue va expliquer en grande partie les différences de coûts et de prix observés entre communes. Le m<sup>3</sup> d'eau coûtera d'autant plus cher que les lieux de prélèvement et de consommation sont éloignés les uns des autres, que l'habitat desservi est dispersé, qu'il y a des variations importantes de population saisonnière, que des traitements sophistiqués sont nécessaires pour la rendre potable... Il dépend également du programme d'investissement de la collectivité, de la durée d'amortissement des infrastructures, de la capacité d'auto-financement du service, du poids des emprunts et de l'importance des subventions accordées par les Agences de l'eau et les Conseils généraux...

Ainsi, Chambéry et Grenoble qui bénéficient d'eau des Alpes abondante et de qualité ne factureront pas le même prix à leurs abonnés qu'une commune de l'Eure-et-Loir ou de la Seine-et-Marne, qui doivent aujourd'hui consentir des investissements colossaux pour réaliser des interconnexions de réseau de plus en plus lointaines, parce que leurs ressources en eau brute ont dépassé les normes autorisées en pesticides et sont devenues impropres

à la production d'eau potable. Cependant, le prix du service de l'eau peut varier de 1 à 7, ce qui ne peut qu'interpeller fortement.

La facture d'eau se décompose en **3 grandes parties définies dans l'arrêté du 10 juillet 1996** :

### 1. la distribution

- abonnement (partie fixe), comprenant la location du compteur, dont le montant peut varier en fonction du diamètre de celui-ci ;
- consommation (partie variable), part de l'eau facturée d'après les indications du compteur.

### 2. la collecte et le traitement des eaux usées

- abonnement (partie fixe) – destiné à couvrir les frais de gestion des installations. Un plafond a été fixé par arrêté ministériel : au maximum 40 % de la facture d'eau pour les communes urbaines et 50 % pour les communes rurales – dispositif qui est assoupli pour les communes touristiques ;
- consommation (partie variable), dont le montant est assis sur le volume d'eau potable consommé.

### 3. les redevances et taxes au bénéfice des organismes publics

- redevance de prélèvement sur la ressource en eau ;
- redevance de pollution de l'eau d'origine domestique, payée par tous les abonnés – jusqu'à récemment, les habitants des petites communes (< 400 habitants) ne la payaient pas ;
- redevance pour modernisation des réseaux de collecte, payée par les seuls abonnés raccordés à un réseau d'égout ;
- taxe Voies navigables de France (VNF), si les services prélèvent ou rejettent des eaux dans les voies navigables françaises ;
- TVA, appliquée sur tous les postes de la facture, au taux de 5,5 %.

**Les redevances** de prélèvement sur la ressource, de lutte contre la pollution et de modernisation des réseaux de collecte **sont reversées aux Agences de l'eau.**

Pour exemple, sur Paris<sup>28</sup> où le prix du m<sup>3</sup> d'eau au 1<sup>er</sup> janvier 2011 était de 3,01 € TTC, la répartition des charges était grosso modo des 3 tiers : 35,2 % pour la distribution, 34,2 % pour l'assainissement, 30,5 % taxes et redevances liées aux solidarités régionales et nationales, dont 25,1 % pour les redevances reversées à l'Agence de l'eau Seine-Normandie et 0,2 % à VNF.

Officiellement, **la moyenne du prix de l'eau en France s'établissait en 2008 à 3,39€<sup>29</sup>** pour une consommation annuelle de 120 m<sup>3</sup> dans les communes pourvues d'un assainissement collectif. Mais il s'avère qu'il y a presque autant de prix de l'eau que de façon de le calculer. Une autre enquête sur 2008, de Nus-consulting, estimait le prix moyen en France au m<sup>3</sup> à 3,01 €/m<sup>3</sup> plaçant, sur les huit pays enquêtés, la France au 5<sup>ème</sup> rang européen dans l'ordre de la cherté, la moyenne européenne pondérée étant de 3,40 €/m<sup>3</sup>, et faisant ressortir des disparités très fortes s'étalant du Danemark, 6,18 €/m<sup>3</sup>, à l'Italie, 0,84 €/m<sup>3</sup>. Mais cette enquête ne prend en compte que les cinq plus grandes villes de chaque pays enquêtés. Elle permet néanmoins de relever les efforts très différents faits par chacun des pays en matière d'assainissement et dans la répartition des prises en charge collectives. Dans certains pays, le prix de l'eau ne couvre que l'eau potable, l'épuration des eaux usées est financée par des taxes locales – dans ces cas seuls les prix de l'eau potable sont comparables.

**Plus de 80 % des coûts de fonctionnement du service de l'eau sont des coûts fixes**, indépendants de la quantité d'eau consommée.

Le contexte actuel de plus en plus contraint par différents facteurs contribue à orienter à la hausse le montant de la facture d'eau dans les années à venir : durcissement des normes sanitaires, respect des contraintes induites par la mise en œuvre d'un grand nombre de directives d'origine communautaire, entrée dans une phase historique d'intense renouvellement des réseaux...

<sup>28</sup> [http://www.paris.fr/portail/pratique/Portal.lut?page\\_id=1310](http://www.paris.fr/portail/pratique/Portal.lut?page_id=1310)

<sup>29</sup> Enquête sur l'eau 2010 - Agreste / SOeS (données 2008)

**Un rapport annuel sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement est tenu d'être présenté en conseil municipal par le maire** (loi Barnier de 1995, décret du 06/05/1995). Ce rapport doit assurer la transparence vis-à-vis des usagers et est ainsi **mis à disposition du public** en mairie. Il doit expliciter clairement les informations techniques (organisation des services, projet de développement) et financières (coûts des services, investissements, prix de l'eau...).

# B- LES QUATRE GRANDS ENJEUX

## B- LES ENJEUX

<b>I- Premier enjeu: les défis liés à la préservation de la ressource</b> .....	<b>36</b>
<b>1.1. Prélèvements et régulation</b> .....	<b>36</b>
<b>1.1.1. Les prélèvements liés à l'urbanisme et au tourisme</b> .....	<b>37</b>
<b>1.1.2. La problématique des inondations et des zones à risque</b> .....	<b>39</b>
1- Le plan d'actions de prévention des inondations (PAPI)	
2- Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR ou PPRn)	
3- La stratégie nationale et les plans de gestion des risques d'inondation	
4- Les digues, autre problématique directement liée à la gestion de l'eau	
<b>1.1.3. Les retenues d'eau : barrages et retenues collinaires</b> .....	<b>46</b>
1- Les retenues collinaires	
2- Les grands barrages	
3- Les barrages hydroélectriques	
<b>1.1.4. Les tensions du monde agricole</b> .....	<b>52</b>
1- La problématique liée aux cultures irriguées	
2- La tentative de régulation avec la mise en place des organismes uniques	
<b>1.2. Le défi des pollutions</b> .....	<b>55</b>
<b>1.2.1. Les principales pollutions qui posent problème aujourd'hui</b> .....	<b>55</b>
1- La pollution industrielle	
2- La pollution agricole	
3- La problématique des forages pour l'exploitation des gaz de schiste	
4- Les substances chimiques ou pharmaceutiques, les risques émergents	
<b>1.2.2. Le traitement des eaux</b> .....	<b>61</b>
1- La potabilisation de l'eau brute	
a. L'établissement des critères	
b. L'ouverture du contrôle sanitaire au marché	
c. Une eau brute parfois impropre à la consommation	
d. La spécificité des eaux embouteillées	
2- L'assainissement des eaux usées	
a. La remise aux normes des STEP	
b. Les difficultés au niveau de l'assainissement non collectif (ANC)	
c. Les sous-produits de l'assainissement	
3- La problématique des eaux pluviales	
<b>1.3. Le défi de la protection de la ressource</b> .....	<b>72</b>
<b>1.3.1. La trame bleue</b> .....	<b>72</b>
<b>1.3.2. L'entretien des cours d'eau et des voies navigables</b> .....	<b>74</b>
1- La problématique des cours d'eau non domaniaux	
2- Les aménagements liés à la navigabilité	
<b>1.3.3. L'enjeu de protection des zones humides et sensibles</b> .....	<b>76</b>
<b>1.3.4. La protection des captages</b> .....	<b>78</b>
<b>1.3.5. La protection des sources en montagne : vers une hydro-solidarité</b> .....	<b>80</b>
<b>1.3.6. L'intérêt d'une législation sur les servitudes environnementales</b> .....	<b>81</b>
<b>1.4. Nos propositions sur l'enjeu qualité et disponibilité de la ressource</b> .....	<b>82</b>

## B- LES ENJEUX

### *Premier enjeu : Les défis liés à la préservation de la ressource*

Doit-on parler d'une politique de gestion de l'eau ou d'une politique de gestion des milieux aquatiques ? D'aucuns préféreraient ce dernier terme afin de ne pas confondre avec une simple politique de gestion de la ressource. Car **seuls des milieux aquatiques de qualité peuvent garantir la disponibilité pour les usagers d'une ressource en eau abondante et de qualité**. Il s'agit bien pour nous de privilégier et mettre en œuvre une politique qui a pour objectif de conserver un bon état de la ressource et de sa disponibilité, préférable à une politique du curatif consistant à réparer les dégâts causés à l'aide de traitements et de conception d'ouvrages de plus en plus coûteux pour la collectivité. L'eau conditionne nos modes de vie – nos choix de résidence et d'activités. En retour, ceux-ci affectent plus ou moins directement l'eau, en terme de qualité comme de quantité.

Impactent ainsi la ressource aussi bien ses différents modes d'exploitation, que nous utilisons l'eau pour notre consommation personnelle ou pour les revenus qu'elle permet de générer plus ou moins directement (loisirs, hydroélectricité, élevages piscicoles, irrigation...), que les diverses sources de pollution résultant d'activités économiques diverses (agriculture, élevage, industrie...). Dans une réflexion globale, l'ensemble des interactions se doivent d'être prises en compte, et notamment les conséquences du développement de notre vie urbaine (occupation de l'espace, distribution de l'eau, assainissement des eaux usées, traitement des déchets...). **Protéger la ressource, c'est**, très en amont déjà, **avoir une politique de prévention affirmée**, exercer une gestion attentive des fleuves, des rivières, des cours d'eau et des nappes, connaître les aléas liés aux fortes pluies et aux inondations, encadrer en ce sens les activités humaines. C'est encore engager une véritable révolution dans la protection des zones humides et des captages d'eau

potable, notamment des 507 bassins d'alimentation classés prioritaires dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

#### 1.1. Prélèvements et régulation

Près de 32,5 milliards de m<sup>3</sup> d'eau sont prélevés annuellement en France<sup>30</sup> :

- **la production d'énergie** représente à elle seule 19,1 milliards de prélèvement (on parle de prélèvements bruts), mais dont plus de 17,8 milliards de m<sup>3</sup> sont ensuite restitués au milieu naturel – 1,3 milliard est consommé ;
- **la distribution publique d'eau potable** représente 6 milliards de m<sup>3</sup> prélevés, dont 1,4 milliard de m<sup>3</sup> consommés ;
- **l'industrie** est responsable de 3,6 milliards de m<sup>3</sup> de prélèvements, dont 0,25 milliard consommé – la quasi totalité est restituée, plus ou moins polluée ;
- **l'agriculture** enfin est responsable à hauteur de 4,8 milliards de m<sup>3</sup> de prélèvements, dont 2,8 milliards consommés et 2 milliards restitués au milieu naturel, très fortement pollués.

Si la France ne manque globalement pas d'eau, **des tensions régulières** se font sentir et des questions fortes se posent pour gérer l'avenir au mieux entre prélèvements et efforts de régulation. D'une part, nous sommes interpellés par les projets d'aménagement du territoire liés notamment à la forte augmentation de population sur une partie du littoral qui ont une incidence directe sur la ressource et la consommation. **Aménagement du territoire également mis au défi des inondations** dont les drames **liés à une urbanisation non contrôlée**

<sup>30</sup> Données du ministère de l'Écologie, chiffres 2007

ont tristement marqué ces dernières années, rappelant l'importance des dispositions préventives à mettre en place, dont l'observation doit s'avérer contraignante. Le rôle des grands barrages dans les politiques de prévention et de régulation apparaît ici comme une donnée essentielle. Enfin, les prélèvements agricoles pour l'irrigation posent problème et focalisent les critiques. Ainsi l'été, **en période d'étiage, l'agriculture et les modes d'irrigation intensifs représentent jusqu'à 79 % des prélèvements opérés sur les ressources disponibles** dans les régions qui connaissent des tensions d'approvisionnement. Ce qui conduit les autorités préfectorales à décider de mesures de restriction pouvant se révéler drastiques affectant l'ensemble de la population.

### **1.1.1. Les prélèvements liés à l'urbanisation et au tourisme**

D'après une étude prospective de l'INSEE « France 2030 » publiée en 2007, la population de France métropolitaine comptera 67,2 millions d'habitants en 2030, soit 10,7 % de plus qu'en 2005. Cette croissance globale cache de fortes disparités : elle recouvrira une forte augmentation dans le Sud et l'Ouest du pays tandis qu'à l'inverse une baisse dans certaines régions du quart Nord-est<sup>31</sup> est prévisible.

#### **Un fort attrait touristique des zones littorales**

Une étude de l'IFEN publiée le 15 octobre 2007, établit le constat que le littoral français est presque trois fois plus bétonné que la moyenne du pays et que l'arrière-pays n'est plus épargné. **Le littoral métropolitain possède 2,7 fois plus de zones urbaines et industrielles**, d'infrastructures routières et d'espaces de loisirs que la moyenne du territoire.

**La loi Littoral** de janvier 1986 **interdit toute construction à moins de 100 mètres du rivage** et la création de routes dans les deux kilomètres du rivage. Mais la pression est très forte sur le littoral où la densité de la population est 2,5 fois plus forte que la moyenne nationale : **les communes littorales accueillent environ six millions de résidents permanents** alors qu'elles

ne représentent que **4 % du territoire**. À cette pression permanente **s'ajoute le poids du tourisme**, la capacité d'accueil des communes concernées étant estimée à quelque **sept millions de lits** en tenant compte des résidences secondaires, des hôtels et des campings. La prise en charge de ces afflux touristiques sont souvent un défi pour la distribution de l'eau potable et représente un coût important, le calibre des réseaux devant être adapté à des variations importantes sans entraîner de problème sanitaire par leur surdimensionnement en période creuse.

Il est ainsi important que le tourisme participe à l'effort d'approvisionnement et d'assainissement de l'eau de la collectivité qui le reçoit, ce qui est du ressort de **la taxe de séjour**<sup>32</sup>. On pourrait donc imaginer qu'**une part de cette taxe affectée soit spécifiquement consacrée à cet effet**.

#### **Des effets néfastes sur l'environnement**

Ainsi, entre 1990 et 2000, **trois fois plus de terres ont été "artificialisées"** dans les communes littorales que dans la moyenne du pays, une évolution qui a surtout concerné la zone comprise entre 500 et 2 000 mètres de la côte. **Le mouvement a gagné l'arrière-pays** où la construction de logements a plus que doublé depuis 1990. En 2006, la surface construite y a été deux fois plus élevée qu'en 1990, note l'IFEN. Le **bétonnage du littoral** entraîne la disparition progressive des terres agricoles, l'**appauvrissement des milieux naturels** et la modification des paysages traditionnels de bord de mer sous l'effet du "mitage" de l'espace, grignoté par les nouvelles constructions.

L'extension de ces surfaces urbanisées a ainsi atteint en France 6 900 km<sup>2</sup> entre 1992 et 2004, soit une augmentation de 20 %, alors que la population ne croissait, dans le même temps, que de 6 %. Ces

<sup>31</sup> Le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur continueraient à être les régions à plus forte hausse démographique avec Rhône-Alpes, les Pays de la Loire et l'Aquitaine. A l'inverse, huit régions amorceraient une phase de décroissance de la population : Champagne-Ardenne, Bourgogne, Auvergne, Nord-pas-de-Calais, Haute-Normandie, Basse-Normandie et Picardie.

<sup>32</sup> Taxe de séjour : taxe instituée par la loi du 13 avril 1910 qui peut être perçue par les communes sur les nuitées lorsqu'elles sont reconnues station de tourisme afin de financer des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique notamment par les offices du tourisme (Art. 2333-43)

6 900 km<sup>2</sup> représentent une superficie supérieure à celle d'un département français. Les quelque **160 hectares "artificialisés" chaque jour** en France le sont à **80 % au détriment de l'agriculture**. L'urbanisation rend difficile l'installation des jeunes agriculteurs et **menace l'agriculture périurbaine**, nuisant au développement des circuits courts de commercialisation des produits agricoles. **L'effet sur l'environnement est important**. Le territoire est fragmenté, notamment par les infrastructures de transport. **Les écosystèmes sont parcellisés**, ce qui nuit à la santé des populations de faune et de flore. Par ailleurs, **les sols imperméabilisés** (par le bitume, le béton, etc.) limitent l'infiltration de l'eau dans le sous-sol, aggravant par ruissellement les risques d'inondation.

Or, **la qualité environnementale est souvent garante de l'activité économique d'un territoire rural à vocation touristique**. La pression foncière, l'urbanisation croissante dans certaines régions nécessitent des outils de planification et réglementaires pour préserver nos ressources naturelles et nos paysages authentiques qui en font l'attraction.

#### **Des ressources en eau qui peuvent se révéler problématiques**

Alors que l'étalement urbain est nocif au bon état de la ressource, l'augmentation des prélèvements liés va s'accroître, notamment sur les littoraux de la Méditerranée comme de l'Atlantique.

À cet égard l'histoire des **grands aménagements hydrauliques dans le quart sud-est de la France** est riche d'enseignements. Des transferts d'eau massifs y sont déjà effectués depuis près d'un siècle, avec de grandes infrastructures édifiées à cet effet. Ainsi, sur toute la zone de l'Est, notamment sous dépendance de la Société des canal de Provence (SCP), si l'on ne déplore pas de pénurie d'eau sur la zone littorale qui en est dépourvue, c'est bien parce que **d'énormes infrastructures ont dérivé l'eau du Verdon et de la Durance sur toute la zone littorale**, depuis Marseille jusqu'à Nice. **Le principe strict, « pas d'eau transférée au-dehors du bassin versant », n'a pas tenu.**

Mais cette facilité même a fini par poser problème. Car **aucun effort n'a été effectué pour favoriser une**

**prise de conscience de la rareté de la ressource**. Dès lors, des infrastructures continuent à s'y développer (piscines, golfs, etc.) sans contrainte particulière. Il y a encore une fois un **équilibre à trouver entre ce qu'on veut développer sur le territoire et les ressources en eau**. Thèse contraire à celle des entreprises privées délégataires qui considèrent que les élus doivent décider d'une politique territoriale sans être contraints par l'eau, car leur ingénierie (savoir faire et technologie) est là pour mettre l'eau au service des territoires.

Nous sommes aujourd'hui dans une autre logique de gestion des ressources. Des équilibres nouveaux doivent donc être trouvés et **se traduire dans des instruments de planification et d'aménagement du territoire** permettant de mettre en lien activité économique, tourisme et ressources locales en eau. Des instruments existent, mais qui ne sont pas suffisamment lisibles de par leur multiplicité et leurs portées juridiques diverses.

Il serait ainsi essentiel de faire en sorte que le SCOT (Schéma de COhérence Territorial) qui est un document de planification destiné à recueillir le projet global d'un territoire et à permettre sa mise en œuvre, soit alimenté par les travaux et les choix du SAGE. En effet, le SAGE est élaboré dans un lent processus de concertation garantissant la qualité des équilibres des différents usages. Il fait porter ses efforts sur les enjeux d'un bassin versant : quantité d'eau, qualité de l'eau, patrimoine naturel, risque d'inondation, gouvernance...

**Le SCOT et le SAGE**, tous deux schémas élaborés par les acteurs du territoire pour le territoire, **doivent nécessairement être compatibles, et même au-delà, être complémentaires l'un de l'autre**. Ils doivent devenir les outils indispensables et de référence à un aménagement du territoire harmonieux et solidaire.

Par ailleurs, des mesures particulières sont à intégrer dans les PLU/POS afin de **généraliser lorsque nécessaire l'utilisation de l'eau claire<sup>33</sup> pour l'arrosage d'espaces publics ou privés** (étendues gazonnées, golfs...).

<sup>33</sup> Eau claire : eau qui a subi les différents traitements d'assainissement et en état d'être rejetée en milieu naturel

### 1.1.2. La problématique des inondations et des zones à risque

Plusieurs types de phénomènes peuvent être à l'origine des inondations. Le plus souvent liées aux débordements importants de cours d'eau résultant de pluies particulièrement fortes ou à l'envahissement d'une portion du littoral par l'eau marine à la suite de fortes marées qui peuvent se trouver conjuguer avec une tempête, elles peuvent également résulter d'une brusque remontée des eaux des nappes phréatiques.

Il importe au préalable, afin de bien saisir les enjeux et les réponses à apporter à ces phénomènes complexes, de bien distinguer les phénomènes de submersions rapides marines ou de crues soudaines, qui provoquent fréquemment des pertes en vies humaines et relèvent alors directement de la sécurité publique, ce dont nous allons traiter plus largement, de phénomènes moins graves et plus récurrents que sont les inondations plus lentes, mais dont les impacts économiques et financiers sont sévères.

Les inondations provoquent des dégâts importants lorsque les territoires qu'elles envahissent ont été « colonisés » par l'homme pour en faire des lieux d'habitation, des zones industrielles, pour y faire passer des infrastructures de transport routier et ferroviaire, le convertir en terrains agricoles... Ces inondations sont alors favorisées par un sol rendu plus propice au ruissellement : diminution de la perméabilité de l'ensemble du bassin due aux déboisements, aux incendies de forêts, aux multiplications de surfaces revêtues (routes, maisons...) – les crues peuvent devenir ainsi beaucoup plus brutales. Dans son rapport « L'environnement en France » publié en juin 2010, le ministère de l'Écologie relève la source de préoccupation que représente **l'artificialisation des zones inondables dans lesquelles elle constate une augmentation de 8 % du nombre de logements construits entre 1999 et 2006** (soit 221.543 logements de plus que les 2,8 millions déjà localisés). « Depuis une cinquantaine d'années, on peut ainsi noter la hausse tendancielle des dégâts causés par les inondations du fait de l'importance grandissante des enjeux exposés. »

Le risque inondation concerne des milliers de communes dont 300 grandes agglomérations<sup>34</sup>. Les catastrophes des vingt dernières années avec la succession de tempêtes et d'inondations dévastatrices<sup>35</sup>, montrent à quel point l'ensemble du territoire est vulnérable, zones urbaines comme rurales. Les catastrophes humaines se sont succédées sans que l'on puisse noter de changement de politique notoire sur le terrain. Car dans chacune de ces situations, ce sont des territoires vulnérables, déjà répertoriés comme tels, qui ont été touchés. Il est loisible de lire les manchettes de journaux qui, sur le fond, se ressemblent fort d'une catastrophe à l'autre : « *des experts relèvent que la catastrophe était prévisible dans une région particulièrement vulnérable, mais difficile à éviter vu sa soudaineté*<sup>36</sup> ». Mais en permettant à des populations de s'installer dans des zones à risque, n'est-ce pas « *l'intervention de l'homme qui transforme l'aléa naturel en désastre ?* »<sup>37</sup>.

Alain Anziani, rapporteur de la mission d'information du Sénat sur la tempête Xynthia<sup>38</sup>, évoque de **"graves défaillances dans l'anticipation des risques"**, liés aux tempêtes ou aux inondations. Il souligne notamment une occupation des sols trop importante sur le littoral et dans les zones inondables, ainsi qu'une mauvaise coordination des services en cas de catastrophe. Il souligne une responsabilité largement collective. Dans ses recommandations, le rapporteur appelle à l'émergence d'**"une véritable culture du risque"** en France permettant d'anticiper sa survenance et de prévoir longtemps à l'avance les mesures de protection et d'aménagement qui permettront d'éviter le renouvellement de telles catastrophes.

<sup>34</sup> Source : ministère de l'Écologie - [www.risquesmajeurs.fr](http://www.risquesmajeurs.fr)

<sup>35</sup> Inondations de juin 2010 dans le Var (25 morts), tempête Xynthia de février 2010 (53 morts, 79 blessés, 500 000 personnes sinistrées), inondations de 2002 dans le Gard (23 morts), de 1995 dans 43 départements (15 morts), d'août 1992 dans le Vaucluse, l'Ardèche et la Drôme (47 morts dont 34 à Vaison-la-Romaine)...

<sup>36</sup> <http://www.republicain-lorrain.fr/fr/GRDC>

<sup>37</sup> Salvano Briceno, directeur de la stratégie de réduction des catastrophes naturelles aux Nations Unies, impute à « l'aménagement du territoire et à la politique de construction une responsabilité essentielle dans la fabrication des catastrophes » - *Le Monde* du 27 août 2010

<sup>38</sup> « Xynthia : les leçons d'une catastrophe », rapport d'information n° 554 remis le 10 juin 2010 par Alain Anziani au nom de la mission commune d'information

L'exemple du village japonais d'Anayoshi est représentatif du manque de mémoire de notre culture aujourd'hui : la vague du tsunami du 11 mars 2011 y a atteint une hauteur de 38,9 m sans pour autant y faire de victime<sup>39</sup>. Des stèles commémoratives des derniers tsunamis de 1896 et 1933 sont dressées le long de la côte, rappelant aux habitants la limite de construction des maisons à ne pas dépasser – et en effet, la vague du tsunami du 11 mars est venue mourir à quelques mètres de ces stèles. Les villages voisins qui n'ont pas respecté ces conseils dénombrent de très nombreuses victimes. Le territoire français a lui aussi été épisodiquement victime de phénomènes, certes moins importants, mais néanmoins dévastateurs : tsunamis<sup>40</sup>, tempêtes de submersion, inondations... Les recherches historiques menées par le groupe "Submersion"<sup>41</sup> sur les cinq derniers siècles dénombrent une importante succession de telles catastrophes naturelles dont 15 événements majeurs de force 10 à 12 qui ont touché la France sur sa façade atlantique<sup>42</sup>. En causant nombre de dégâts matériels et agricoles, mais en général pas de victimes humaines : *"le risque était pour nos ancêtres non pas une fatalité mais bien davantage un état d'attente confinant à l'anticipation diffuse d'une crise à venir qui bouleverserait la société."* Aussi, *"les sociétés littorales (...) veillaient à exhumer et à entretenir le souvenir des submersions sous des formes diverses et originales."* Sur la côte charentaise, la Rochelle, l'île de Ré, l'Anse de l'Aiguillon sont ainsi, historiquement, des sites particulièrement vulnérables...

**C'est donc bien d'une politique ferme et courageuse dont nous avons besoin.** Nous devons :

- d'une part, **agir en amont par une maîtrise de l'urbanisation en zone inondable**
- d'autre part, **réduire la vulnérabilité des territoires**, c'est-à-dire diminuer les dommages potentiels d'une inondation sur les personnes, les biens et les écosystèmes.

Politique ferme et courageuse au niveau national et au niveau local, car il s'agit d'**élaborer une stratégie nationale de gestion des risques**, de remettre en question certaines zones d'habitation, de revoir parfois complètement les projets locaux de développement économique et d'aménagement

urbain, de résister à la forte pression foncière qui s'exerce sur le littoral, de consacrer des sommes importantes à la modernisation des ouvrages de défense et de protection contre la mer et de redoubler d'efforts pour sensibiliser la population à l'existence des risques naturels dont on peut et doit se prémunir. Car, s'il existe bien des règles, des dispositions précises, celles-ci sont bien trop souvent contournées. Il s'agit donc aujourd'hui de les rappeler, les préciser, de remédier aux impasses réglementaires afin d'ancrer la gestion du risque dans notre quotidien.

### **Les plans d'action de prévention des inondations se déclinent à deux niveaux :**

- Au niveau local, avec le plan d'actions de prévention des inondations dit PAPI, qui a pour objectif la réalisation d'actions permettant de réduire les dommages causés par les inondations. Ce sont des aménagements de réduction de l'aléa et ou de la vulnérabilité qui sont élaborés par collectivités locales.
- Au niveau de l'État, le plan de prévention des risques (PPR) comme le plan de prévention des risques inondations (PPRI) ont pour objet premier la réglementation des sols en zone inondable et sont présentés puis élaborés par l'État. C'est une servitude qui s'impose aux communes à travers les PLU (Plan local d'urbanisme).

#### **1) Le plan d'actions de prévention des inondations (PAPI)**

Comme son nom l'indique, **le PAPI est un programme qui a pour objectif la réalisation d'actions permettant de réduire les dommages causés par les inondations.** Il s'agit d'aménagements de réduction de l'aléa et/ou de la vulnérabilité. Les programmes,

<sup>39</sup> *Le Monde* du 7 mai 2011

<sup>40</sup> Tsunami : raz-de-marée d'origine sismique

<sup>41</sup> Cf *"la tempête Xynthia face à l'histoire - submersions et tsunamis sur les littoraux français du Moyen Âge à nos jours"* sous la direction d'Emmanuel Garnier et Frédéric Surville - Le Croît Vif 2010

<sup>42</sup> Deux axes historiques : le *Stormtrack* (le chemin des tempêtes) S.-O./N.-E. qui pénètre par le golfe de Gascogne puis s'oriente vers l'est, et la trajectoire O.-E. qui pénètre via la Bretagne et la Normandie et s'engouffre dans la vallée de la Seine avant de viser le nord.

élaborés par les collectivités locales, concernent un périmètre déterminé afin de prévenir les risques de submersion : protéger les zones agglomérées identifiées comme vulnérables, réduire les débits de crues décennaux, atténuer la fréquence des crues, garantir la pérennité d'un ouvrage de protection existant... Ils donnent droit à des aides financières de l'État. La structure pilote du PAPI peut être constituée par des collectivités locales comme par des groupements (communauté d'agglomération, conseil général, syndicat mixte, EPTB...). Leur mise en œuvre est fondée sur une gouvernance rassemblant acteurs locaux et services de l'État.

Les PAPI doivent jouer un **rôle fédérateur et dynamisant pour les acteurs à l'échelle du bassin versant** afin de permettre une meilleure prise en compte du risque inondation au sein des différents dispositifs de gestion de l'eau et des milieux aquatiques (SAGE, contrats de rivières...) et d'aménagement du territoire.

Créé depuis 2002, 48 PAPI ont bénéficié de financement de l'État. Ce dispositif a fait dernièrement l'objet d'un **appel à projets (février 2011) intégrant le risque de submersion marine** et montre une plus grande ambition quant à l'implication des acteurs locaux. La circulaire du 12 mai 2011 précise les modalités de suivi des projets et les modalités de labellisation de ces dispositifs qui en conditionnent le financement par l'État. Concomitamment, le **Plan national submersions rapides (PNSR)** a été rendu public, plan qui vise à **assurer la sécurité des personnes** dans les zones exposées aux phénomènes brutaux de submersions rapides. La circulaire insiste sur la **complémentarité des deux labels**, la nouvelle démarche PAPI étant étroitement liée au lancement du PNSR.

## **2) Le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR ou PPRn)**

C'est la loi du 22 juillet 1987 qui instaure les plans de prévention des risques naturels prévisibles, arrêtés par le Préfet après enquête publique et avis des conseils municipaux des communes concernées. La procédure d'élaboration en a été revue par des décrets en 1995 et 2005. **L'État est compétent pour**

**l'élaboration et la mise en œuvre du PPR** dont le préfet prescrit par arrêté la mise à l'étude. Cet arrêté est notifié aux communes et aux communautés de communes dont le territoire est inclus dans le périmètre. Le projet de PPR est ensuite **transmis pour avis aux communes** et communautés de communes concernées, aux établissements publics ayant compétence en matière d'urbanisme, ainsi qu'à différents organismes intéressés. Leurs avis sont réputés favorables dans les deux mois suivant leur saisine et sont versés au dossier d'enquête publique. **Enquête publique dont la durée est d'un mois minimum**, les maires concernés étant entendus par le commissaire enquêteur.

À l'issue de ces consultations, **le PPR, éventuellement modifié** pour tenir compte des avis et des conclusions du commissaire enquêteur, **est approuvé par arrêté préfectoral et fait l'objet d'une publication**. Publicité qui doit être assurée par deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département et par l'affichage du PPR en mairie pendant un mois à compter de la date de l'arrêté.

Les risques naturels visés par les PPR sont entre autres les inondations, tempêtes, cyclones et séismes. Ces plans listent des **mesures de prévention, protection et sauvegarde des personnes et des biens** à mettre en œuvre pour supprimer ou limiter les impacts négatifs des événements exceptionnels. Dans les délimitations opérées, sont distinguées :

- **les zones exposées aux risques**, pouvant entraîner l'interdiction de tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation ou, à tout le moins, la prescription des conditions dans lesquelles ceux-ci doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;
- **les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques** mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations pourraient **aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux** et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions.

Le Préfet dispose d'un outil spécifique au risque inondation : **le Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI)**, volet supplémentaire adossé au PPR. Mais les procédures sont longues et

complexes, sujettes à blocage, et finalement le territoire français n'est que partiellement couvert par des PPRI. Ainsi, la commune de La Faute-sur-Mer n'était **pas dotée d'un PPRI** à la veille du passage de la tempête Xynthia alors qu'en neuf ans, quatre projets avaient été préparés par la préfecture – mais aucun document n'avait été adopté. Lors des inondations de juin 2010 dans le Var, le PPR de la commune de Draguignan avait défini en juin 2005 les zones exposées, précisément celles les plus touchées par les pluies torrentielles, et le PPRI de la commune voisine de Taradeau datait du mois d'avril, soulignant que les rivières qui ont débordé pouvaient provoquer des inondations brèves mais catastrophiques lors de fortes précipitations en raison de leur caractère méditerranéen.

**Le rapport d'information du Sénat** a privilégié une **approche globale du risque « inondation » : submersion marine et crues fluviales**. Bien que distinctes dans leur phénomène, elles comportent des réponses communes. Ainsi, dans ses conclusions, on peut notamment relever :

- Le constat d'une **couverture trop partielle du territoire en PPR « inondation »**, particulièrement pour les communes littorales. Seuls 46 plans ont été approuvés et 71 prescrits sur les 864 communes de ce type. À la suite de Xynthia, le gouvernement a pris l'engagement d'accélérer la mise en place des PPRI et de rendre plus rapides les procédures d'élaboration, d'adoption et de révision du territoire.
- L'insuffisance des **mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde** imposées aux collectivités ou aux particuliers ainsi que le **défaut de pédagogie et de lisibilité** à la fois des notes de présentation et des règlements des PPRn.
- En pratique la seule annexion **des PPRI aux documents d'urbanisme** n'a pas conduit à une mise en cohérence des mesures d'occupation des sols permettant de déclarer des zones inconstructibles ou de prescrire des normes spécifiques de construction.

**Ainsi, des permis de construire ont été délivrés dans des zones dangereuses, sans que l'existence**

d'un risque ne soit jamais repérée et prise en charge. C'est l'ensemble de la chaîne, politique et administrative, qui est mise en cause dans le rapport, *« une nébuleuse d'irresponsabilité collective »*.

Il est **essentiel de faire coïncider parfaitement la carte du risque et la carte d'occupation des sols**. Afin de **rendre les PPRn véritablement opposables aux documents d'urbanisme, il faut** prévoir la révision ou la modification des PLU et des cartes communales approuvés avant l'adoption d'un PPRn dans un délai d'un an pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions de ces plans. Il est aussi essentiel **dans les zones couvertes par un PPRI de renforcer la mission de « porter à connaissance » du Préfet vis-à-vis des maires** ainsi que le contrôle de légalité car c'est à l'État d'assurer la sécurité civile.

Pour les zones présentant un risque grave pour la vie humaine mais qui ont été urbanisées avant l'adoption d'un PPRI, il serait important de **prévoir les modalités de rachat des habitations et d'instaurer un droit de délaissement**.

Il peut être aussi utile de préciser dans le **code de l'urbanisme** que les documents d'urbanisme ont aussi un **rôle de protection des vies humaines**.

Il est aussi indispensable de **préserver et de restaurer des champs d'expansion des crues** car ces espaces, qui s'apparentent à de véritables zones tampons, permettent de stocker les eaux qui débordent du lit mineur et de réduire ainsi les risques d'inondation des zones urbanisées à proximité des cours d'eau.

Enfin, il faut bien entendu veiller à ce **que les projets d'infrastructures de transport prennent en compte les risques d'inondation**.

Le rapport Kert<sup>43</sup> quant à lui recense un nombre insuffisant de plans de prévention des risques, puisque sur 17 064 communes où un risque

<sup>43</sup> Rapport n°1047 sur l'amélioration de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques remis le 9 juillet 2008 par Christian Kert au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPCEST).

inondation a été identifié, il ne compte que 3724 communes avec un PPR inondation prescrit, 126 qui l'appliquent par anticipation et 5 690 communes où le PPR est approuvé.

**L'approbation du PPR commande** au maire d'informer tous les deux ans la population sur les risques majeurs touchant la commune, et que, dans le délai des deux années qui suivent, la commune soit dotée d'un plan communal de sauvegarde (PCS) qui intègre le dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). La prescription d'un PPR ouvre droit à des subventions pour les collectivités, pour les études et travaux de prévention et de protection, au titre du Fonds Barnier, en fonction des disponibilités du fonds.

La Commission d'enquête parlementaire sur les inondations de mai 2001 relevait cependant que les PPR devaient faire l'objet d'une «*procédure d'adoption beaucoup plus participative, pour faire naître un véritable débat sur le risque dans la population*». Elle invitait à un large débat public, considérant que «*la question des risques doit être replacée au cœur de la démocratie locale car il s'agit d'un débat politique et non technique*». Déficit d'information largement relevé dans le rapport parlementaire sur Xynthia.

Les règles existent, les rapports parlementaires soulignent l'ensemble des dysfonctionnements et émettent des recommandations qui demandent à être mises en œuvre. Une forte volonté politique doit être affirmée, pour que les préfetures s'investissent très activement auprès des collectivités qui n'ont pas encore de PPR ou de PPRI. **Un délai maximal de 10 ans pourrait ainsi être donné aux préfetures pour que toutes les collectivités en zone inondable soient dotées d'un PPRI.** Cette démarche serait à conforter auprès des collectivités réfractaires (plusieurs PPR successivement refusés ou un PCS non mis en place dans les délais) par la possibilité de sanctions financières portant sur une réduction de leur dotation globale de fonctionnement. Il faut également engager une remise à jour des anciens PPR ou PPRI, car nombre d'anciens ne comprennent aucune disposition vraiment efficace. Plus largement, **l'élaboration d'un PPRI doit reposer**

**sur des bases incontestables** en terme d'analyse (trajectoires, vitesses de l'eau et du vent...) et prendre systématiquement en compte l'ensemble des paramètres.

Au delà des mesures techniques et administratives à prendre par voie législative ou autre, et largement détaillées dans le rapport Anziani puis la proposition de loi qui vient d'être déposée, nous mettrons l'accent sur deux points particulièrement importants, plus en lien avec notre rapport :

La question des risques doit être replacée dans sa **dimension démocratique. L'expertise technique doit être strictement séparée de la décision politique, les élus doivent prendre et assumer pleinement celle-ci** et faire en sorte qu'une très large publicité lui soit accordée régulièrement. Cette meilleure prise en compte des citoyens et de leur information passe par également par **l'adjonction à chaque acte de vente ou de location, d'un document spécifique indiquant si l'habitation est sise dans une zone PPR** et les informations concernant celle-ci.

**Sur l'aspect aménagement du territoire**, les plans (PPR, PPRn quand ils ont une dimension liée à l'eau, et PPRI) doivent figurer à l'échelle du bassin et **une articulation doit être systématiquement établie avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, SDAGE et SAGE.**

### **3) La stratégie nationale et les plans de gestion des risques d'inondation**

En 2010, après la tempête Xynthia, le gouvernement s'est décidé à transposer, dans le cadre de la loi Grenelle II, la **directive européenne inondation (DI)** du 23 octobre 2007 qui établit des objectifs pour l'évaluation des risques d'inondations au niveau des bassins hydrographiques. Désormais, **l'État a l'obligation d'élaborer une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation**, soumise à l'avis du Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs et du Comité national de l'eau (CNE). Cette stratégie est déclinée en **cartographie des surfaces inondables et des risques**

**d'inondation.** Pour ces territoires vulnérables, **un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) est arrêté à l'échelon de chaque bassin** et les objectifs sont déclinés au sein de stratégies locales. Les PGRI doivent englober tous les aspects de la gestion des risques d'inondation, prévention, protection, réactions, tout en tenant compte des caractéristiques du bassin hydrographique ou du sous-bassin considéré. La proposition de loi «*tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine*», adoptée en première lecture au Sénat le 3 mai dernier, complète leur contenu.

Les préfets ont jusqu'à fin 2015 pour arrêter les PGRI sur les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important. L'enjeu sera ensuite de les rendre effectifs et d'assurer la cohérence avec les autres documents de prévention au niveau local. Les PGRI se rapprochent d'une démarche de schémas d'aménagement et de gestion des eaux, mais ces derniers sont encore peu nombreux à prendre en compte le risque d'inondation, et doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les SDAGE. Les PPRn doivent également être compatibles ou rendus compatibles avec les PGRI, de même que les SCOT, les PLU et les cartes communales.

On peut se demander si les strates successives de gestion ne vont pas quelque peu perturber tout cet édifice. **N'y a-t-il pas risque de concurrence entre le PGRI et les PPRI** qui existent déjà, notamment par rapport au SDAGE? Tout cet ensemble nécessite une **coordination extrêmement fine et souple.**

#### **4) Les digues, autre problématique directement liée à la gestion de l'eau**

Les digues peuvent être définies comme des ouvrages destinés à contenir les eaux, à élever leur niveau ou à guider leur cours. Construites en vue de prévenir les inondations et les submersions, leur déficit d'entretien et leur inadaptation en regard de l'évolution des phénomènes climatiques a été, malheureusement, largement mis en évidence. On

a pu voir qu'elles pouvaient également être vecteur de piège en créant une illusion de sécurité dans les zones qu'elles sont censées protéger.

Il serait donc important d'entériner un **principe de transparence** des digues qui conduirait à **considérer comme inondables, dans la délimitation du zonage des PPRI, les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les digues venaient à être rompues ou submergées.**

Un recensement non exhaustif du rapport Kert laisse entrevoir entre 7 500 et 9 000 km de digues, allant de simples retenues de ruisseaux aux digues de grands fleuves, canalisés ou non, et les digues marines. Le rapport dénonce une carence politique d'ensemble du réseau de digues le long des cours d'eau de petites et moyennes dimensions. Ce constat est également au cœur du rapport Anziani sur la tempête Xynthia. Quant au rapport de février 2011 du Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI), il souligne que pour l'instant il n'existe aucune vision nationale de l'état du parc, aucune priorité d'action, aucune programmation et qu'il y a désormais urgence à s'attaquer à cette problématique complexe.

#### **La réglementation**

**La responsabilité du maintien et du contrôle de la bonne sécurité des digues appartient au propriétaire de la digue** (loi de 1807). L'entretien des digues se fait sous le contrôle des services territoriaux de l'État : il a en charge la vérification de la bonne exécution par le propriétaire de ses obligations qui comportent un calendrier de visites techniques et donnent lieu à des rapports de surveillance. En ce qui concerne la défense contre la mer, les collectivités locales et leurs groupements peuvent prendre en charge tous travaux lorsque ceux-ci présentent un caractère d'intérêt général (loi du 10 juillet 1973).

Au fil des ans, de nombreux textes sont venus préciser et renforcer les obligations en matière de gestion et d'entretien des digues. Le décret du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques a introduit, dans le même esprit que pour les barrages, **quatre classes de digues selon**

**les enjeux de protection des habitants**, imposant des obligations croissantes à leurs propriétaires. Mais la méconnaissance de l'état des ouvrages est très importante. Des audits, menés aux frais du propriétaire, doivent établir les risques que les digues font courir aux populations ou aux installations publiques et industrielles.

**Cependant, l'ensemble de ces obligations n'est pas respecté**, notamment en raison de la structure complexe de la propriété et de la gestion des digues qui comprend de **multiples intervenants** (état, collectivités territoriales, associations, propriétaires privés). Ainsi, 26 % des ouvrages fluviaux et 7 % des ouvrages maritimes ont plusieurs propriétaires<sup>44</sup> et nombre d'entre eux **n'ont pas la volonté ou les moyens d'investir** les sommes nécessaires pour la protection des digues, dont les enjeux dépassent la protection de leurs biens. Des milliers de kilomètres de digues sont en déshérence (propriétaire inconnu): 29 % des digues fluviales et 43 % des ouvrages maritimes selon le rapport précité (données Bardigues). Ces digues dites « orphelines » peuvent être incorporées par le maire dans le domaine communal, sous certaines conditions (code général de la propriété des personnes publiques sur les biens vacants et sans maître).

**L'État et les collectivités territoriales sont donc amenés à se substituer aux propriétaires.** Pour autant, les moyens financiers sont notoirement insuffisants. L'État, après avoir consenti un effort exceptionnel à la suite de la tempête de 1999 en portant son taux d'intervention financier à 50 %, a réduit sa contribution de moitié depuis plusieurs années et souhaite transférer sa responsabilité de gestion aux collectivités.

#### **Les efforts engagés**

Depuis 10 ans, le ministère de l'Environnement a engagé ou soutenu un certain nombre d'actions visant à remettre à niveau la sécurité des digues de protection contre les inondations (modification de la réglementation, méthodologie de diagnostic, guide à l'usage des gestionnaires pour la surveillance, l'entretien et le diagnostic des digues...). Mais le recensement national lancé n'a pas abouti et se trouve entaché de nombreuses erreurs. Le **plan**

**national de prévention des submersions marines, ou plan "digues"**, annoncé en juillet 2010 et acté en février 2011, a programmé un recensement des digues et de leur propriétaire achevé à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2011 pour les digues fluviales, et à la fin de l'année pour les ouvrages maritimes. Le recensement des digues orphelines (3000 km) est quant à lui simplement prévu – sans délai fixé. Aucune digue nouvelle ne pourra désormais être autorisée pour ouvrir à l'urbanisation de nouveau secteur.

Afin de déterminer quels sont les programmes d'investissements prioritaires, il est effectivement impératif que l'État améliore sa connaissance du parc de digues et autres ouvrages de protection, identifie les propriétaires afin que ceux-ci assument leur responsabilité et détermine qui sera le gestionnaire en cherchant autant que possible à instaurer une unité de gestion des digues. La proposition de loi sur *"une gestion effective du risque de submersion marine"* en cours de discussion doit **simplifier le transfert de propriété des digues de l'État vers les collectivités territoriales**. Elle prévoit également de créer un **financement pérenne des travaux grâce à la nouvelle taxe d'aménagement** (entrée en vigueur en 2014). Cette taxe serait augmentée dans les endroits à risque et fléchée sur les ouvrages de protection.

Il y a là une **contradiction avec l'esprit dans lequel nous menons nos réflexions**. Si les lieux sont trop risqués, ils doivent être déclarés inconstructibles ; s'ils sont à risque sans que celui-ci ne soit trop élevé (pas de vie humaine pouvant se trouver en jeu), des prescriptions sont ordonnées aux propriétaires pour aménager leur habitation, ce qui représente déjà des coûts supplémentaires à assumer de leur part. Cependant, l'amélioration de la situation passe par une programmation budgétaire réaliste qui devra intégrer une participation des particuliers – ceux-ci ne peuvent se voir exonérés de participer à l'effort collectif.

<sup>44</sup> Rapport 2010, ministère de l'Environnement selon les données recueillies sur la base de données Bardigues

La proposition de loi prévoit un **contrôle de la qualité des ouvrages tous les 3 ans** au niveau déconcentré, c'est-à-dire au niveau des PGRI ainsi qu'une stratégie nationale d'une durée de six ans qui correspond au Plan Submersions rapides du gouvernement.

**L'État a prévu de mobiliser 500 millions d'euros sur la période 2011/2016** pour soutenir l'engagement d'environ 1200 km de travaux de confortement d'ouvrages annoncé en juillet 2010. La participation de l'État, par le biais du fonds Barnier de prévention des risques naturels majeurs, se chiffrent à 25 % des travaux pour les communes avec un PPRI prescrit, et 40 % pour celles avec un PPRI approuvé. Ce montant semble **notoirement insuffisant**, pour preuve l'ancienne secrétaire d'État chargée de l'Écologie, Chantal Jouanno, au lendemain de la tempête Xynthia, estimait le coût de renforcement des digues à 1 million d'euros par kilomètre.

Parmi les actions de recherche soutenues par l'État, on peut citer la mise au point par le Cemagref du **programme « SIRS<sup>45</sup> Dignes »**, qui permet de gérer les informations sur les différents composants du « système », dont trois importants gestionnaires de digues sont utilisateurs (en Camargue, en Isère et dans la région Centre). Ces organismes proposent la création d'un "club des utilisateurs". Ce club constituerait un lieu d'échanges et de partages sur les retours d'expérience liés à la mise en œuvre de l'application et sur les perspectives d'améliorations et de développement de l'outil, avec la volonté de mutualiser les investissements.

### **1.1.3. Les retenues d'eau: barrages et retenues collinaires**

Barrage: ouvrage artificiel, généralement établi en travers d'un cours d'eau ou d'une vallée, transformant un site naturel en réservoir d'eau. Dans le rapport parlementaire remis en juillet 2008<sup>46</sup>, le député Christian Kert recense 744 barrages dont la hauteur est supérieure à 10 mètres et des milliers dont la hauteur est comprise entre 2 m et 10 mètres. Destinés à l'irrigation des terres et à leur protection des crues et inondations, puis à l'alimentation des villes en eau, les barrages

construits étaient de dimensions variables. Depuis moins d'un siècle, les besoins en énergie électrique ont conduit à multiplier les ouvrages de très grandes dimensions. Ils ont ainsi plusieurs fonctions qui peuvent s'associer :

- la régulation de cours d'eau (écréteur de crue; maintien d'un niveau minimum des eaux en période de sécheresse),
- l'irrigation des cultures,
- l'alimentation en eau des villes,
- la production d'énergie électrique,
- la retenue de rejets de mines ou de chantiers,
- le tourisme, les loisirs,
- la lutte contre les incendies ...

Mais ces plus ou moins grandes retenues artificielles d'eau résultant des barrages, qui jouent un rôle essentiel dans notre vie économique, ne sont pas sans répercussion sur la vie fluviale :

- Elles peuvent d'une part générer une fragmentation écologique en étant un frein ou un arrêt à la migration des poissons ou en empêchant tout échange génétique. Des échelles ou passes à poisson, rendues obligatoires par la loi pêche de 1984 sur les ouvrages neufs, doivent équiper aujourd'hui toute structure faisant obstacle à la continuité écologique (LEMA et lois Grenelle).
- La plupart des cours d'eau transportent des sédiments en suspension ou charriés sur le fond. D'une part, ces ouvrages constituent des obstacles au niveau de la retenue où les sédiments s'accumulent (pour les ouvrages correctement équipés, des chasses régulières sont effectuées pour éviter l'accumulation sur le long terme de ces sédiments). D'autre part, le régime d'écoulement du cours d'eau se trouve modifié avec les augmentations

<sup>45</sup> SIRS : outil informatique qui permet de gérer les informations sur les différents composants du « système » digue : structure et géométrie de la digue et du lit du cours d'eau, ouvrages hydrauliques réseaux de communication, de flux et d'énergie, désordres, historique des crues, parcellaire foncier, travaux et études organismes et intervenants.  
(source : [www.symposcience.org/exl-doc/colloque/ART-00000687.pdf](http://www.symposcience.org/exl-doc/colloque/ART-00000687.pdf))

<sup>46</sup> Rapport n°1047 sur l'amélioration de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques établi au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPCEST), 9 juillet 2008

ou diminutions des sédiments, ce qui peut provoquer en aval différents problèmes avec une modification du lit du cours d'eau : réduction progressive du volume d'eau stockée en raison de l'envasement, érosion des chenaux de rivières et sédimentation, affaiblissement des mesures de protection contre les inondations.

- Le ralentissement des écoulements entraîne un réchauffement de l'eau, une diminution de l'oxygène dissous, pouvant aller jusqu'à une eutrophisation. La vie piscicole se trouve directement impactée par les débits insuffisants, la dilution des polluants rejetés ne se fait pas correctement et des conflits d'usages sont générés...
- Les régimes hydrologiques des cours d'eau se trouvent artificialisés,
- Des fluctuations brutales des débits en cas de fonctionnement par écluses ou lors de surverses peuvent survenir, ce qui peut envoyer les frayères<sup>47</sup>,
- Enfin, ces grandes retenues d'eau sont un risque potentiel pour les populations et les biens situés en aval.

Selon le rapport de l'OPCEST de 2008, les principales inquiétudes résident moins dans les grands ouvrages que dans la multitude de petits barrages en France pour lesquels les niveaux d'entretien et de contrôle sont insuffisants (question abordée également aux points 1.1.4. et 1.3.2.).

### **Le débit réservé**

Des contraintes existent concernant la modification du régime des cours d'eau à la suite de la construction d'un ouvrage, que ce soit par l'équipement obligatoire de passes à poisson ou par la permanence à assurer d'un débit minimal d'eau, appelé "débit réservé".

Depuis la loi "Pêche" du 30 juin 1984, le débit réservé est fixé à 1/10<sup>ème</sup> du débit moyen annuel du cours d'eau avec une tolérance à 1/40<sup>ème</sup> pour les ouvrages existants à la date de parution de la loi<sup>48</sup>.

L'application de cette règle s'est avérée difficile dans de nombreux bassins où le débit d'étiage, du fait des conditions climatiques et de la géologie

du bassin versant, s'abaisse déjà naturellement en dessous de ces valeurs. Des conflits d'intérêt existent : les limites apportées par cette règle ne sont pas toujours respectées lors de situation critique où conserver un débit réservé pour irriguer l'aval peut contribuer à dessécher un milieu-amont, estimé par une part des usagers plus précieux.

### **Le droit d'exploitation**

**La construction d'un ouvrage de retenue d'eau**, ou le droit d'exploiter un barrage existant, est soumise, suivant sa nomenclature, à **régime de déclaration ou d'autorisation**. Les demandes d'autorisation sont traitées par les services de police de l'eau. S'il y a peu, la petite hydroélectricité et les ouvrages sans utilisation énergétique étaient du ressort des DDAF ou de VNF, elles sont aujourd'hui du ressort des MISE (Mission Interservice sur l'Eau, au sein des DDEA). La tutelle des barrages situés dans les concessions hydroélectriques, ouvrages appartenant à l'État et confiés par concession à un aménageur / exploitant (Domaine Public Hydroélectrique), est du ressort des DREAL (ex-DRIRE, division Énergie).

### **1) Les retenues collinaires**

Réserve artificielle d'eau située en fond de terrains vallonnés, fermée par une ou plusieurs digues ou barrages, la retenue collinaire est alimentée soit en période de pluie par ruissellement des eaux, soit par un cours d'eau permanent. Le fond en est le plus souvent rendu étanche par un voile artificiel ou une couche d'argile. L'étendue et le volume sont variables. Mais plus la surface est importante, plus l'évaporation est forte, d'autant que l'absence de courant favorise son réchauffement.

Cette eau, prélevée de son cours naturel, est destinée à alimenter des milieux artificialisés, le plus souvent des zones d'agriculture intensive.

<sup>47</sup> Frayère : zone de reproduction pour les poissons qui doit réunir certaines caractéristiques, variables selon les espèces

<sup>48</sup> A l'exception du Rhône et du Rhin en raison de leur statut international. Pour les cours d'eau dont le module est supérieur à 80 m<sup>3</sup> s<sup>-1</sup>, des dérogations spéciales peuvent être envisagées mais le débit minimum " ne devra pas se situer en dessous du vingtième du module ".

<sup>49</sup> Chiffres FRAPNA - *retenues collinaires*, septembre 2007

Le volume prélevé sur les cours qui alimentent la retenue représente en général 10 à 25 %<sup>49</sup> du volume annuel débité, mais peut être nettement plus important pour atteindre la limite haute légale de 90 %.

#### On distingue 3 types de retenues collinaires :

- « en parallèle » au cours d'eau
- au « fil du cours d'eau »
- en tête de bassin versant, mais elles sont assimilables aux retenues réalisées au « fil de l'eau ».

Les problèmes soulevés par ces différents systèmes de retenue diffèrent. Nous retiendrons essentiellement :

- **Pour les retenues réalisées au parallèle**, le stockage effectué en période de fortes eaux ou de crues ne pose pas de problème en général. Par contre, les prélèvements effectués en période de débit réduit ou d'étiage peuvent avoir des effets très négatifs, tout comme ceux trop importants qui gommement de façon trop forte les variations de débit nécessaires à la « respiration » du cours d'eau. Il est essentiel que les arrêtés d'autorisation comme les simples déclarations soient accompagnés de **dispositions extrêmement claires signifiées au maître d'ouvrage** et que des **contrôles réguliers et rigoureux** soient effectués par la police de l'eau – ce qui n'est guère le cas aujourd'hui.
- **Les retenues effectuées au fil de l'eau** sont les plus problématiques puisqu'elles modifient considérablement le fonctionnement du cours d'eau. La multiplication des retenues peut, par un effet cumulatif, changer complètement la biologie d'un bassin versant. **Le nombre et la taille limite des retenues doivent ainsi faire l'objet d'évaluations précises et les autorisations données en conséquence.**

De très nombreux conflits d'usage sont liés à ces retenues collinaires, ce que nous allons évoquer ultérieurement (1.1.4. *les tensions du monde agricole*).

Le régime simple de déclaration nous semble tout à fait insuffisant et minimise l'impact de ces ouvrages sur la continuité écologique. L'eau est un bien commun que nul ne peut s'approprier. Aussi, **nous proposons que tout ouvrage soit soumis à due autorisation des services** de l'eau avec un cahier des charges très précis à respecter, notamment sur les débits réservés qui doivent faire l'objet d'une surveillance attentive.

La ligne directrice à conforter est la préservation impérative d'un bon état écologique des milieux aquatiques. L'ensemble des dispositions arrêtées en la matière par la LEMA et les lois « Grenelle » 1 et 2 doivent être révisées au regard des inflexions qui auront été apportées au projet de 10<sup>ème</sup> Programme des Agences de l'eau, relativement à la gestion du grand cycle de l'eau, et du Programme de mesures adopté en lien avec la poursuite des objectifs fixés par la DCE.

Nous proposons de rendre obligatoire la **constitution de comités consultatifs** (propriétaire ou concessionnaire avec les usagers) et de veiller à **préserver la notion de gestion territoriale différenciée.**

## 2) Les grands barrages

Les grandes retenues d'eau sont un risque potentiel pour les populations et les biens situés en aval. Bien que le risque rupture de barrage soit considéré comme extrêmement faible, il est essentiel de le prendre en compte au regard de ses conséquences potentielles. Au cours du dernier siècle, on estime que ce sont environ 1 % des grands barrages qui se sont rompus dans le monde<sup>50</sup>. En France, la rupture du barrage de Malpasset à Fréjus, le 2 décembre 1959, fit 423 morts<sup>51</sup>. Depuis cette date, la politique de sécurité des barrages a été refondée. Cependant, il existe toujours des accidents, certes moins dramatiques car ils n'ont concerné que des dégâts matériels, mais néanmoins importants.

<sup>50</sup> Rapport de l'OPCEST, 9 juillet 2008

<sup>51</sup> La rupture de ce barrage voûte destiné à l'irrigation est imputée à la résistance insuffisante de la roche sur laquelle il s'appuyait et au manque de surveillance, l'ouvrage restant pratiquement inutilisé depuis sa construction en raison du manque de pluies. Fin 1959, des pluies diluviennes s'étaient déversées dans la région provoquant la rupture du barrage et une vague déferlante de 40 mètres de haut.

En 1963 a été créé le Comité Technique Permanent des Barrages (CTPB), dont le fonctionnement vient d'être réactualisé sous le nom de Comité Technique Permanent des Barrages et Ouvrages Hydrauliques (CTPBOH). Il réunit les plus grands experts français et donne son avis sur toute question relative à la sécurité des barrages et des ouvrages hydrauliques et notamment sur les dispositions des projets de lois, de décrets ainsi que d'arrêtés et d'instructions ministériels relatives à la sécurité de ces ouvrages, à leur surveillance et à leur contrôle.

### **La sûreté de fonctionnement des barrages est de la responsabilité civile et pénale de leurs exploitants**

qui doivent effectuer des visites régulières et réaliser une analyse périodique des mesures d'auscultation. Un contrôle avant, pendant et après la construction des barrages, et une surveillance plus spécifique pendant la première année de mise en eau complète sont réglementés en fonction de l'importance et de la classification du barrage. Compte tenu du risque et de l'ampleur des conséquences potentielles, le domaine est également contrôlé par des services de l'État.

À la suite de l'impulsion donnée par la LEMA à la politique de prévention, une réforme en profondeur de la réglementation a été engagée, avec une réorganisation de l'administration centrale et des services déconcentrés, liée à la **nécessité d'avoir une structure opérationnelle unifiée et renforcée**. Ce n'était pas le cas jusqu'alors, une distinction étant opérée entre barrages hydroélectriques concédés et les autres ouvrages.

La définition des classes de barrage repose dans le monde sur la hauteur du barrage et le volume de la retenue, critères de la CIGB (Commission internationale des grands barrages). La France combine ces critères avec une formule mathématique plus complexe qui se veut une meilleure approche du danger potentiel.

**En 2008, tous les barrages ont donc été reclassés en 4 catégories** (mise en œuvre du décret du 11 décembre 2007), avec le souci de traiter de façon analogue tous les ouvrages d'importance équivalente. Les obligations des exploitants sont désormais fixées en fonction de la classe de

l'ouvrage et donc du risque potentiel :

- A pour les barrages de plus de 20 m de hauteur au-dessus du terrain naturel (296 ouvrages),
- B pour les barrages de plus de 10 m et dont le rapport BMI<sup>52</sup> est supérieur à 200,
- C pour les barrages de plus de 5 m et dont le rapport BMI est supérieur à 20,
- D pour les autres barrages de hauteur supérieure à 2 m.

Le préfet peut modifier le classement d'un ouvrage s'il estime que celui-ci n'est pas de nature à assurer la prévention adéquate des risques.

**Une attention particulière est portée aux « grands barrages »,** ouvrages dont la hauteur de digue est égale ou supérieure à 20 mètres, et dont la retenue est d'une capacité supérieure ou égale à 15 millions de m<sup>3</sup> : une expertise complémentaire est alors réalisée par le CTPBOH.

La nouvelle réglementation a introduit **« l'étude de dangers »** qui s'adresse aux ouvrages de classe A et B (arrêté du 12 juin 2008). Photographie du barrage à un "instant t", elle doit permettre la pertinence de l'analyse faite lors de la conception de l'ouvrage en ce qui concerne son exploitation et son environnement. Des délais ont été fixés pour la réalisation de l'étude de dangers des ouvrages déjà existant. Cette étude doit être réactualisée tous les dix ans, le préfet pouvant ordonner des études complémentaires ou nouvelles à tout moment.

**Depuis 1992 les plus grands barrages sont soumis à un PPI (plan particulier d'intervention)** où sont analysés les risques. Les éléments de l'étude de dangers peuvent servir de base à son élaboration, à la vérification de sa validité et à sa remise à jour. Le PPI barrage prévoit les modalités de diffusion de l'alerte et l'organisation des moyens de secours à mettre en œuvre en cas de rupture de barrage. C'est un volet spécifique du plan ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile). Toutes les

<sup>52</sup> Ce rapport BMI =  $H^2 \cdot V^{1/2}$ , où H est la hauteur maximale au dessus du terrain naturel et V le volume (en millions de mètres cubes) retenu par le barrage, conjugue le risque (hauteur) et les conséquences d'une rupture éventuelle (Volume). Il a été introduit par André GOUBET, ancien président du CTPB, dès 1995 pour un élargissement du classement de l'époque, dont décembre 2007 est le dernier développement.

communes concernées par la zone d'application du plan ont l'obligation d'élaborer un **plan communal de sauvegarde (PCS)**. La définition d'une organisation de crise adaptée en cas de rupture de barrage est d'autant plus importante que ce risque n'est pas pris en compte dans la réglementation de l'urbanisation, la raison invoquée étant l'ampleur des zones inondées en cas d'accident qui rendraient ces zones inconstructibles extrêmement étendues.

Le rapport Kert contient de nombreuses propositions intéressantes. Pour notre part, nous insisterons sur le fait que **la seule mesure d'urbanisme valable est l'interdiction de construire dans les zones potentiellement menacées par l'onde de submersion**. Privilégier l'information préventive et les mesures d'alerte et de secours des populations paraissent des mesures notoirement insuffisantes dans certaines zones. **Lors de la révision des PLU, l'attention des communes doit être attirée sur les terrains en aval d'ouvrage, quitte à les rendre non constructibles**. Eau et aménagement du territoire sont indissociables.

### 3) Les barrages hydroélectriques

L'eau est une ressource essentielle du parc énergétique français, d'autant que **l'hydroélectricité est considérée comme une énergie propre**, car n'émettant pas de gaz à effet de serre (GES)<sup>53</sup>. Il s'agit d'une **ressource renouvelable** et inépuisable, contrairement au pétrole ou au gaz naturel. Elle permet un stockage de l'énergie et la modulation de la production électrique, apport fondamental à la stabilité du système électrique. En effet, l'électricité ne se stocke pas et le fait de pouvoir moduler sa production en fonction des besoins et de pouvoir ainsi répondre à des flux de demande de pointe est essentiel pour une stabilité du réseau. La production hydroélectrique a une capacité d'intervention souple et extrêmement rapide (14 000 MW disponibles en 20 mn). La production annuelle moyenne d'électricité d'origine hydraulique est de 69 TWh (2<sup>ème</sup> européenne après la Norvège), ce qui représente environ 13 % de l'électricité française - à ce jour la majeure partie de la production qui se fait à partir des « énergies renouvelables ».

Les grandes installations hydroélectriques ont été développées au 20<sup>ème</sup> siècle sous le régime de la concession de force hydraulique, l'État confiant pour 75 ans en général l'exploitation de la chute d'eau au concessionnaire en contrepartie de la réalisation, par ce dernier, des installations qui intègrent le domaine public hydroélectrique. C'est la loi du 16 octobre 1919 qui organise l'exploitation énergétique des cours d'eau. Son article premier rappelle que **« nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau sans une autorisation ou une concession »**.

On peut distinguer quatre types d'aménagement : lac, pompage, fil de l'eau et écluse (cf glossaire). Le parc hydroélectrique français<sup>54</sup> est constitué de :

- 447 centrales dont la puissance varie de 100 kW à 1 800 MW
- 239 grands barrages, dont 149 de plus de 20 mètres.

Deux régimes s'appliquent aux ouvrages hydroélectriques selon la puissance des chutes qu'ils exploitent : ils relèvent du **régime de la concession hydroélectrique** lorsque la puissance est supérieure à 4 500 kW ou du **régime de l'autorisation administrative** pour une puissance inférieure.

En 2009, environ 80 % de ces barrages étaient exploités par EDF (pour une production de 46 TWh). La société hydroélectrique du Midi (Shem, filiale de GDF SUEZ) exploite 54 usines hydroélectriques et 12 barrages dans les Pyrénées et le Massif Central. La compagnie nationale du Rhône<sup>55</sup>, société publique dont 49,97 % du capital est détenu par GDF SUEZ, exploite les barrages au fil de l'eau du Rhône que lui a concédés l'État.

<sup>53</sup> Cependant, des remontées de méthane peuvent se produire en provenance de la fermentation induite par la décomposition des organismes enfouis dans les réservoirs, phénomène plus courant dans les pays tropicaux qu'en France métropolitaine mais que l'on peut retrouver dans les DOM. C'est l'exemple du barrage EDF de Petit Saut en Guyane, dont les productions de méthane et de CO<sub>2</sub> a nettement baissé au fil des ans.

<sup>54</sup> Source : [www.notre-planete.info/Écologie/energie/hydroelectricite.php](http://www.notre-planete.info/Écologie/energie/hydroelectricite.php) (chiffres 2008)

<sup>55</sup> Créée en 1933, la Compagnie Nationale du Rhône a reçu de l'État en 1934 la concession du plus puissant fleuve français pour l'aménager et l'exploiter selon trois missions solidaires : production, navigation, irrigation et autres usages agricoles.

<sup>56</sup> Cf mensuel Capital de mars 2007 et [blogfinance.com/2007/02edf-vtust-de-pr](http://blogfinance.com/2007/02edf-vtust-de-pr)

L'âge moyen de ce parc est de 50 ans, ce qui nécessite des frais de maintenance de plus en plus élevés. En 2007, une polémique a été déclenchée par la publication d'un rapport interne et confidentiel de la division production et ingénierie hydraulique d'EDF (DPIH), contesté par EDF<sup>56</sup>, rapport accablant sur l'état de vétusté de 200 de ses barrages hydrauliques sur les 447 barrages exploités par le groupe dans l'Hexagone. Face à cette « mauvaise presse » sur la non gestion patrimoniale, EDF a actualisé un programme très important de rénovation sur 5 ans, pour un coût estimé à près de 550 millions d'euros.

En juillet 2008, en application d'une procédure en manquement émanant de la Commission européenne, le gouvernement a décidé de mettre en concurrence l'attribution des concessions hydroélectriques à leurs échéances. Pour cela, les concessions hydroélectriques ont été regroupées par vallées. Les premiers regroupements de concessions sont soumis à concurrence avant 2013. C'est près d'un quart du parc de concessions qui pourrait changer de gestionnaire d'ici 2020 selon l'Observatoire des énergies renouvelables. Cette ouverture du marché de l'électricité et le changement de statut des principaux exploitants (EDF, CNR et SHEM) a participé de la dynamique de nouvelle classification et de réglementation plus serrée des dispositions mises en place pour ausculter les barrages et analyser leur comportement déjà évoqués.

La sûreté des ouvrages et de leur exploitation est un élément essentiel des dossiers de renouvellement des concessions hydroélectriques dans le cadre de leur mise en concurrence, les critères de sélection des offres reposant sur « l'efficacité énergétique d'exploitation de la chute », autrement dit le projet énergétique des candidats, « le respect du Code de l'Environnement » et « les conditions financières pour l'État ».

Le dossier de demande de concession déposé par chacun des candidats doit prendre en compte parmi d'autres considérations la prise en compte des autres usages de l'eau et la compatibilité avec le SDAGE et l'éventuel SAGE. Ce renouvellement

des concessions offre ainsi la possibilité à l'État de réexaminer le cahier des charges de leur gestion afin de mieux intégrer les enjeux liés à la protection des milieux aquatiques. Cet aspect est d'autant plus important que l'état des lieux réalisés dans les bassins hydrographiques dressé lors de la révision des SDAGE a montré que les impacts de l'hydroélectricité constituent un obstacle majeur à l'atteinte des objectifs de la DCE.

Nous devons veiller à ce que cela représente un enjeu majeur. Il est indispensable que des conventions de gestion soient conclues, qu'un partenariat soit instauré pour réduire les impacts négatifs et répondre aux exigences de la bonne gestion d'une eau de qualité.

En ce sens, une « convention pour une hydroélectricité durable » a été proposée et signée le 23 juin 2010 entre les pouvoirs publics et un certain nombre de parties prenantes (producteurs d'électricité, certaines associations environnementales). La convention vise à concilier deux objectifs environnementaux a priori contradictoires : atteindre 23 % d'énergies renouvelables en 2020, et restaurer la biodiversité dans les cours d'eau d'ici à 2015, comme l'impose la DCE. Un renforcement des **suivis et contrôles** des effets des installations hydroélectriques sur la morphologie, l'hydrologie et le fonctionnement des écosystèmes aquatiques est notamment prévu. Des efforts de mise aux normes des ouvrages existants par le respect des obligations légales (débit réservé et passes à poissons sur les cours d'eau où elles sont obligatoires) doivent ainsi être impulsés.

Le suivi des engagements de cette convention est assuré par un comité de suivi, composé des parties signataires, qui se réunit tous les six mois. Mais rien n'est prévu pour poursuivre les parties qui ne respecteraient pas cette convention qui n'est finalement qu'une déclaration de bonnes pratiques. Il convient ainsi de veiller de très près aux engagements qui ont été contractés et d'envisager une intervention réglementaire s'ils ne sont pas mis en œuvre.

Un exemple positif a été donné le 4 février 2011 par **l'accord-cadre d'une durée de quatre ans conclu entre l'ONEMA et EDF**, afin de **mieux concilier production hydroélectrique et protection des cours d'eau et des milieux aquatiques**. La palette des domaines de collaboration est vaste : gestion de la ressource, dynamique physique des milieux, dynamique des biocénoses, continuité écologique... Un accord spécifique à la recherche et développement accompagne cet accord cadre. Il est nécessaire de **veiller à ce que, lors du renouvellement des concessions des stations hydroélectriques en cours, des accords similaires ou mieux disant soient systématiquement inclus dans les contrats**.

#### 1.1.4. Les tensions du monde agricole

Nous posons d'emblée le principe qu'à l'avenir, il faudra impérativement introduire davantage d'équité en matière de financement de l'eau agricole, aujourd'hui largement subventionnée par les usagers domestiques d'eau potable par le biais de transferts financiers complexes. En la matière les déséquilibres actuels ne sont pas tenables. Un tel rééquilibrage est d'ailleurs conforme aux prescriptions de la DCE qui engage à un meilleur recouvrement des coûts auprès des différentes catégories d'usagers.

Le problème est en effet structurel et les débats tendent à se focaliser une mutualisation indispensable des efforts pour un meilleur partage de l'eau entre ses différents usages, le partage actuel étant considéré très inégal et tout en faveur des agriculteurs. Ainsi se déchiffrent les difficultés de mise en œuvre des dispositions adoptées dans la LEMA qui soumet les autorisations de prélèvement accordées aux agriculteurs à **l'obligation de se doter de structures de gestion collectives de l'irrigation, ce qui a été refusé par la profession agricole** au printemps 2010<sup>57</sup>. Ou le financement, sur fonds publics, d'ouvrages de stockage (« retenues collinaires » ou « bassines ») qui continuent à être promus par la profession agricole et financés par des subventions des Agences de l'eau, créant par là de nombreux conflits avec d'autres usagers, excédés d'être ainsi mis à contribution sans avoir le moindre contrôle sur le développement de ces infrastructures.

À titre d'exemple, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt<sup>58</sup> ont recensé 1368 barrages non concédés (pouvant être de petites retenues collinaires) pour le département du Tarn, 568 pour le Tarn et Garonne et plus de 2 850 pour le Gers. Dans ces trois départements du Sud-Ouest de la France, il s'agit essentiellement d'ouvrages en terre destinés au soutien d'étiage et à l'irrigation, dont 98 % sont de hauteur inférieure à 10 m.

#### 1) La problématique liée aux cultures irriguées

En effet, si ces retenues peuvent être aménagées sans dommage sur toute une partie du territoire et sont intéressantes pour des apports d'eau épisodiques l'été (exemples de l'arboriculture du Lot-et-Garonne, de la culture des noyers du Périgord...), elles ne sont pas souhaitables pour des irrigations plus soutenues, comme celle pratiquée dans la culture du maïs irrigué. Pour la protection de l'environnement et des ressources en eau, il est essentiel d'éviter de pomper à l'excès à des fins agricoles dans les rivières ou dans les nappes phréatiques. Il est important de noter que **cette production du maïs irrigué non adaptée au territoire a été fortement encouragée, comme celles d'autres céréales, par la politique de primes à l'hectare de la Politique agricole commune (PAC)** qui ne répond plus aujourd'hui aux défis d'une agriculture durable.

Les excès de prélèvement sont le résultat d'une politique qui s'est contentée pendant des dizaines d'années de gérer la question de l'eau essentiellement par une politique de l'offre. L'État, à travers ses services, a accordé les autorisations de prélèvement d'eau de manière beaucoup trop laxiste dans les années 1980, ce qui, cumulé au régime communautaire d'aide à l'hectare élevée pour les cultures céréalières, a incité au **changement de destination des sols**. Il y a beaucoup d'endroits en France où les tensions sont nées du fait d'un **développement mal contrôlé et déraisonnable des cultures irriguées**, sans adéquation avec la disponibilité de la ressource et la qualité des sols, **et**

<sup>57</sup> Voir en fin du point 1.1. § sur les organismes uniques

<sup>58</sup> Rapport de l'OPCEST, 9 juillet 2008

### **sans réelle valeur ajoutée économique et sociale.**

Ce sont les exemples des Landes, des Causses ou de la Charente avec une expansion du maïs irrigué sur des zones à sol extrêmement superficiel, à rétention d'eau très faible.

Nous sommes aujourd'hui face à une situation très difficile à gérer, avec des agriculteurs qui ont investi dans l'irrigation et **des territoires qui se sont organisés autour de ces productions**. Pour atténuer les déséquilibres, on a construit des barrages supplémentaires, des retenues, des bassines, en contrepartie d'engagements de la profession à réduire ses consommations. Mais l'ampleur des déséquilibres demeure trop important.

Est-il possible de revenir en arrière, en empruntant quelle voie? Un discours homogénéisant ne rendrait pas compte de configurations territoriales extrêmement variées. Il faut repartir des territoires agricoles en les croisant avec les territoires hydrographiques et **élaborer un diagnostic différencié en fonction des situations**. **Deux principes de base :**

1. Le réservoir sol, la qualité des sols, sont des facteurs que l'on ne peut maîtriser que dans une certaine limite. On est beaucoup passé par l'artificialisation des milieux, il faut aujourd'hui prendre l'option de **l'agriculture durable**, faire en sorte que **le développement agricole tienne compte des potentialités réelles des territoires**, ce qui jouera sur la quantité, mais aussi sur la qualité.
2. Face aux investissements effectués par les agriculteurs, il faudra déployer **un soutien politique et financier sur les annuités dues par rapport aux investissements effectués**, afin de pouvoir passer d'une situation de crise à une situation apaisée.

Les solutions seront donc variables selon les spécificités locales, il est essentiel de lancer des diagnostics sereins. Dans certains territoires, il s'avèrera effectivement possible de créer de la ressource – soutien à la création de stockage par exemple (bassines, recharge de nappe) pour assurer une irrigation de complément, à justifier par un

impact global bénéfique sur les milieux par rapport à la situation actuelle, à un coût économique et social acceptable. Mais la question de l'acceptabilité sociale du financement de ces infrastructures par des fonds publics devient de plus en plus critique, et ne trouvera de solution qu'en lien avec le redéploiement de mesures agro-environnementales dans le cadre de la révision de la PAC.

Des incitations à la désirrigation pour certains systèmes de production et/ou dans certaines zones déficitaires devront être envisagées. **L'implantation de nouvelles activités sur les territoires** aujourd'hui agricoles mais qui ne le seront plus autant dans l'avenir devra être étudié et programmé pour répondre à leur transformation vers d'autres systèmes agricoles, mais également à l'implantation d'autres activités économiques. Il est extrêmement important de **trouver collectivement des modalités de mise en œuvre de ces politiques**.

**Quatre acteurs** sont essentiels :

- **les professionnels** concernés,
- **l'État** avec une volonté politique très forte,
- **la Région**, la mise en œuvre d'une telle politique doit se faire au niveau régional,
- **l'Europe**, par la PAC et par une politique d'incitation européenne.

### **2) La tentative de régulation avec la mise en place des organismes uniques**

La réglementation sur les autorisations de prélèvement pour l'irrigation à des fins agricoles a fait l'objet d'un décret en septembre 2007, conformément aux dispositions de la LEMA, afin de mettre un terme aux pratiques permettant à un agriculteur de bénéficier d'une autorisation de prélèvement individuel d'eau. **Ce décret impose une gestion collective des prélèvements agricoles** par bassins versants, avec **la création d'un « organisme unique » chargé de répartir les droits d'eau entre**

<sup>59</sup> ZRE : Zones comprenant les bassins, sous-bassins, fractions de sous-bassins hydrographiques et systèmes aquifères (décret du 29 avril 1994). Ce sont des zones où sont constatées une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins. Elles sont définies afin de faciliter la conciliation des intérêts des différents utilisateurs de l'eau. Les seuils d'autorisation et de déclaration du décret nomenclature y sont plus contraignants. Dans chaque département concerné, la liste de communes incluses dans une zone de répartition des eaux est constatée par arrêté préfectoral.

**ses membres.** Cet organisme unique est une personne morale de droit public ou de droit privé (chambre d'agriculture, EPTB... - les collectivités peuvent être associées) agréée après enquête publique.

**Dans les Zones de répartition des eaux (ZRE),** périmètres sensibles dans lesquels les prélèvements sont déjà trop importants, l'article L.211-3 prévoyait explicitement que l'autorité administrative puisse **imposer la constitution d'un tel organisme.** A cette fin, un recensement des bassins en « déficit quantitatif » à côté des zones de répartition des eaux (ZRE)<sup>59</sup> a été lancé, ainsi que la détermination des volumes susceptibles d'être prélevés pour l'irrigation.

Mais les irrigants, relayés par **les Chambres d'agriculture et la FNSEA, ont catégoriquement refusé depuis deux ans l'application de ces dispositions** et ont multiplié les actions, parfois violentes, pour manifester leur désaccord. L'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture) dans une délibération votée à l'unanimité en septembre 2010, a demandé des financements publics pour construire des retenues d'eau. Refusant toute contrainte environnementale et toute planification de l'eau, elle souhaite un retour à la gestion antérieure par arrêtés sécheresse.

**Le gouvernement a reculé** et, par décret du 16 février 2011, a prolongé d'un an, jusqu'au 31 décembre 2011, la possibilité d'obtenir des autorisations temporaires. Il établit par ailleurs un cadre dérogatoire temporaire pour les ZRE délimitées après le 1<sup>er</sup> janvier 2009, afin de permettre la mise en place des organismes uniques de gestion collective. Dans ces ZRE récentes, la possibilité de recourir aux autorisations temporaires de prélèvement en eau sera ainsi permise jusqu'au 31 décembre 2014.

Un deuxième problème est ainsi soulevé : les **retenues de substitution**<sup>60</sup> ont été présentées à la Commission européenne comme un « **outil environnemental de gestion planifiée de la ressource en eau,** ce qui a permis à la France d'obtenir d'importants financements publics. Si ces retenues ne sont plus associées à une gestion par volumes prélevables, l'Europe pourrait bien considérer que ce financement génère une distorsion de concurrence.

La présidente de la Région Poitou-Charentes, dans un courrier adressé en octobre 2010 au ministre de l'Écologie, s'est fermement élevée contre cette disposition. Elle y exprimait son désaccord sur la circulaire qui prévoit la création de nouvelles retenues de substitution en Poitou-Charentes par l'intervention financière de l'Agence de l'eau Adour Garonne, à hauteur de 70 %. Dans ce courrier, elle remet très clairement en question le soutien au maintien de la maïsiculture par la création de réserves, et met en garde contre une condamnation par la commission européenne.

Par ailleurs, **la gestion par arrêtés « sécheresse » a été critiquée par le Conseil d'État,** puis la Cour des comptes. Pour sortir de l'ornière, le Conseil d'État préconise de privilégier la gestion collective et de la conforter, par exemple « en interdisant les forages individuels lorsqu'un réseau collectif dessert une zone, ou en subordonnant autorisation et aide à la participation à une gestion collective ».

Une analyse de ce dossier pointe deux éléments importants :

- La gestion collective est certainement la meilleure des solutions, il faut la promouvoir : le droit d'eau est accordé à l'association, à l'organisme unique qui le répartit. Cette gestion collective a l'avantage de générer une police interne qui est le meilleur garant d'une plus juste répartition, d'un moindre gaspillage et de ne nécessiter ainsi un contrôle de la police de l'eau qu'à l'entrée.
- La fronde soulevée auprès des agriculteurs est essentiellement due au nombre de contraintes qui accompagnent le décret de manière absurde.

Il s'agit donc de revoir les dispositions adoptées et **d'alléger le décret de nombre de ses contraintes** injustifiées pour jouer sur la responsabilité collective en lui donnant les moyens de s'affirmer – **des avantages doivent être liés à la promotion du collectif.**

<sup>60</sup> Lorsque les prélèvements d'eau dans le milieu naturel en période estivale ont des impacts dommageables sur le débit d'étiage des cours d'eau, il est possible d'opérer des prélèvements dits de substitution : prélèvements hivernaux ou en période excédentaire d'eau stockés dans des réserves de substitution. La retenue collinaire, par exemple, est considérée comme un type de retenue de substitution si elle vise à réduire un prélèvement déjà existant ayant un impact négatif.

## 1.2. Le défi des pollutions

Dès les années 1960 la dégradation de la qualité de l'eau pouvait s'observer en côtoyant les rivières françaises. A cette époque, les usines et les villes étaient rendues responsables de la pollution de l'eau. La pollution agricole commençait à se manifester. De nature diffuse, ses effets étaient difficiles à repérer. Elle était donc ignorée des décideurs, des médias, et par là du grand public. Quant aux pollutions ponctuelles, elles étaient déversées dans un océan d'eau douce, lacs, fleuves et rivières, de bonne qualité générale, dont l'état biologique était assez peu différent de ce qu'il avait été au cours des siècles précédents.

Aujourd'hui, le traitement des eaux est donc une question primordiale. L'eau brute, prélevée dans les cours d'eau ou dans les nappes souterraines, a le plus souvent besoin de subir divers traitements pour répondre aux normes de qualité de l'eau potable destinée à la consommation humaine. Les efforts en matière d'assainissement des eaux usées sont relativement récents (seulement 12 % des foyers étaient reliés au tout-à-l'égout en 1960), et demandent des investissements de plus en plus importants. Enfin, les eaux pluviales, après avoir ruisselé sur les toitures et les chaussées, sont fortement polluées par les métaux lourds et les hydrocarbures, posent des problèmes non résolus à ce jour.

S'attaquer à la réduction des pollutions est essentiel, mais les politiques publiques ont cherché à les traiter à posteriori plutôt que de tenter de les réduire en amont. Les coûts s'en trouvent alors multipliés, supportés trop souvent et essentiellement par l'utilisateur domestique via sa facture, loin du principe pollueur-payeur. Recenser les pollutions pour s'attaquer à chacune d'entre elles, et s'attacher à les prévenir, est évidemment à la base d'une politique responsable et ambitieuse.

### 1.2.1. Les principales pollutions qui posent problème aujourd'hui

#### 1) La pollution industrielle

L'industrie rejette des matières organiques<sup>61</sup> et environ **90 % des métaux toxiques**. Les rejets

les plus polluants proviennent pour l'essentiel de l'industrie électronique, de l'ensemble sidérurgie-métallurgie-fonderie, des usines de traitement des déchets, des activités d'assemblage et de l'imprimerie. La situation s'est cependant nettement améliorée, **la pollution régresse – c'est un résultat somme toute positif des politiques menées**. Les technologies de production ont largement progressé: les processus ont très souvent été modifiés en amont, de manière à réduire les rejets, des progrès ont été faits aussi au niveau des traitements curatifs. Evidemment, il existe encore des contre-exemples. Et il faut prendre en compte que **certaines industries se sont délocalisées dans d'autres pays**: on va polluer plus loin...

#### Deux modalités de traitement des eaux usées industrielles :

- **Par raccordement au réseau public**, ce qui ne peut se faire qu'avec **l'accord préalable du gestionnaire du réseau** (arrêté de déversement établi par la collectivité), l'entreprise devant préciser la nature, la quantité des effluents rejetés au réseau et s'assurer de leur compatibilité avec le mode de traitement de la station d'épuration. Une **convention de raccordement** est alors passée avec l'industriel qui devrait contribuer à l'effort de dépollution supplémentaire dont il est à l'origine. Ces dispositions ne sont malheureusement que très imparfaitement respectées, au motif qu'elles sont de nature à pénaliser l'activité économique. Elles apparaissent pourtant fondamentales puisque **la DCE a imposé le principe de récupération des coûts auprès des différentes catégories d'utilisateurs**. La France peut être mise en difficulté et alors encourir de lourdes pénalités financières pour ne pas avoir réellement mis en œuvre ce principe de récupération des coûts.
- **L'industriel dispose de sa propre station d'épuration** et traite l'ensemble de ses eaux usées (grands sites industriels ou sites plus petits mais produisant des pollutions très concentrées).

<sup>61</sup> Les matières organiques sont des substances susceptibles de consommer l'oxygène lors de leur dégradation, provoquant la mort des poissons

Cependant, **certaines pollutions anciennes mettent du temps à être connues**. Pour apprécier l'état des milieux, il faut tenir compte de tout ce qui a été rejeté auparavant, qui n'était pas obligatoirement soluble dans l'eau et qui s'est stocké dans les sédiments : PCB, mercure, éléments métalliques... et que l'on trouve dans les boues, les vases de barrage, les estuaires. Des centaines de milliers de tonnes de sédiments sont ainsi contaminés par ces « polluants organiques persistants » (barrage de Villerest, lac d'Annecy, Rhône...). C'est seulement aujourd'hui, avec près de quarante ans de retard, que l'on a découvert que l'utilisation de certains composés chimiques, tels les polychlorobiphényles (PCB) notamment présents dans les transformateurs électriques, a littéralement empoisonné les poissons présents dans les fleuves, entraînant une interdiction de leur consommation. Les PCB étant l'un des douze composés chimiques (POPs), qui ont été classés par l'ONU comme les plus dangereux pour la santé humaine.

Enfin, même si des progrès ont été enregistrés, un certain nombre de décisions prises dans la période récente en menacent la pérennité. C'est notamment le cas de **la réforme du régime des « Installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE) qui fait figure de régression**. La législation relative aux ICPE régit les activités industrielles ou agricoles polluantes ou dangereuses selon les dangers et inconvénients qu'elles présentent (nomenclature des activités). La France compte 54 000 installations classées soumises à une « procédure d'autorisation », et 450 000 installations soumises à une simple « déclaration », sans compter des milliers de sites pollués, environ 300 000 selon les chiffres du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

L'instruction des dossiers soumis à autorisation est longue puisqu'une étude des dangers et une étude d'impact sont nécessaires, ainsi qu'une enquête publique. Si l'autorisation est accordée, **des prescriptions techniques permettant de réduire les risques** sont édictées et servent de base au contrôle des inspecteurs des ICPE. Les installations soumises à déclaration ne présentent pas de graves dangers ou inconvénients mais

doivent respecter des prescriptions générales édictées par le Préfet.

Or **un nouveau régime d'autorisation simplifiée dite « procédure d'enregistrement », qui assouplit considérablement la procédure d'instruction des dossiers**, et donc la vigilance des autorités, a été créé par l'ordonnance du 11 janvier 2009. Rappelons d'ailleurs que cette ordonnance a été ratifiée par la majorité parlementaire, en catimini, lors de l'examen de la loi devant pourtant confirmer l'engagement national pour l'environnement. (dite Grenelle II).

Les promoteurs de ce régime simplifié, intermédiaire entre le régime d'autorisation et le régime de déclaration, disent vouloir mettre en place une meilleure mobilisation des moyens de l'action publique afin de recentrer l'intervention de l'État sur les dossiers présentant le plus d'enjeux et sur le contrôle des installations. Mais aujourd'hui, **si la plupart des installations classées ne sont contrôlées en moyenne que tous les 10 ans, c'est faute de moyens suffisants**. Et la rationalisation purement comptable des services de l'État que nous subissons avec la RGPP ne va pas améliorer la situation.

Les nouvelles dispositions réglementaires ne permettront pas d'améliorer quantitativement et qualitativement le contrôle effectué par les inspecteurs des installations classées. **Le niveau de prévention des risques va diminuer et le recours à des organismes de contrôle » privés va augmenter** avec une extension du recours à ce qui est appelé le « contrôle périodique ». Par ailleurs, ce sont aujourd'hui 50 000 usines qui échappent à tout contrôle.

**La réforme des ICPE va ainsi se traduire par :**

- moins d'évaluation environnementale et sanitaire grâce à la suppression de l'étude d'impact et de l'étude de dangers ;
- moins de concertation avec le public et les collectivités locales grâce à la suppression de l'enquête publique et de la consultation du CODERST ;
- la disparition progressive des instances de concertation avec le public actuellement mises

en place autour des ICPE autorisées (CLIS/CLIC, Comités de suivi, etc.);

- la suppression des arrêtés types précis, remplacés par des prescriptions nationales générales, uniformes et valables pour toute une catégorie d'installations, mais sans prescriptions appropriées à l'environnement local, ou de rejets de substances dangereuses prioritaires de la Directive communautaire 2006/11/CE du 15 février 2006, calculées en fonction des objectifs de qualité des eaux et de leur état;
- un dossier de demande d'autorisation qui se résume à un simple engagement de l'exploitant à rester en conformité avec la réglementation applicable;
- de vraies échappatoires offertes aux industriels pour ne pas compenser l'impact en carbone de leurs installations.

**Nous ne pouvons accepter ce recul.** Ces dispositions doivent être revues en lien avec l'évolution des dispositions communautaires relatives à la réduction progressive des émissions de polluants, et notamment la directive IPPC<sup>62</sup> de 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et la directive NEC<sup>63</sup> de 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques.

## 2) La pollution agricole

Différentes sources de pollution agricole peuvent impacter la qualité des eaux : les effluents d'élevage pas ou mal stockés, les effluents laitiers ou fromagers, les épandages mal réalisés, la fertilisation mal maîtrisée, l'utilisation intensive de produits phytosanitaires...

Accomplissant sa "révolution chimique", **l'agriculture a commencé à peser très fortement dès les années 50 sur la dégradation de la qualité de l'eau.** Engrais et pesticides de synthèse se sont répandus. Les doses ont très vite été augmentées. Puis cette utilisation massive s'est généralisée sur toute la surface agricole utile, soit environ 60 % du territoire national, d'où un impact très important sur la qualité des eaux.

Cet excès d'engrais dont une partie s'échappe des sols a fortement contribué à **l'eutrophisation<sup>64</sup> des eaux douces et des eaux du littoral**, ainsi qu'à la pollution des nappes d'eau souterraines par les nitrates. Les différents estuaires des fleuves de France transportent vers la mer un excédent de nitrates de 700 à 800 000 tonnes par an, dont 75 % à responsabilité agricole. **Environ 44 % du territoire français était classé en zone vulnérable aux nitrates en 2004** (données IFEN) : parties de territoires alimentant des masses d'eau dépassant ou risquant de dépasser le seuil de 50mg/l en nitrate, ainsi que celles présentant des tendances à l'eutrophisation.

Les pesticides et autres biocides, majoritairement épandus par voie terrestre (tracteurs, pulvérisateurs à dos...) font parfois l'objet d'un épandage aérien et peuvent donc être transportés sur de grandes distances. Après avoir contaminé l'air, les sols, les fleuves, la neige des montagnes et des pôles, les productions agricoles, les pesticides ont fini par contaminer l'eau des nappes souterraines la rendant parfois, et de plus en plus souvent, impropre à la consommation humaine.

**En 2007, les pesticides étaient présents dans 91 % des points suivis dans les cours d'eau et dans les 59 % des points d'eaux souterraines.**

Si les teneurs mesurées sont parfois faibles, elles traduisent très clairement une dispersion quasi-généralisée des pesticides dans les milieux aquatiques (rapport 2010 du Commissariat général au développement durable sur les pesticides dans les milieux aquatiques). Il s'agit d'une pollution diffuse, difficile à cerner car elle résulte des ruissellements, des pertes directes dans le sol et dans l'air, du lessivage des plantes par les pluies... mais elle est directement liée aux pratiques agricoles.

<sup>62</sup> Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 24, p. 8), dite « directive IPPC »,

<sup>63</sup> Directive 2001/81/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2001, fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO L 309, p. 22), dite « directive NEC »

<sup>64</sup> L'eutrophisation est la modification et la dégradation d'un milieu aquatique, liées en général à un apport excessif de substances nutritives (azote provenant surtout des nitrates agricoles et des eaux usées, et secondairement de la pollution automobile, et phosphore, provenant surtout des phosphates et des eaux usées), qui augmentent la prolifération de végétaux (pouvant donner des marées vertes).

Dans les eaux superficielles, **l'effet de ces produits a eu un effet dévastateur sur les écosystèmes.** Il suffit qu'une bouffée de pesticide circule dans une rivière, pendant un temps relativement bref, une seule fois dans l'année, pour que tout l'édifice biologique soit appauvri.

En 2008, 75 % des restrictions de consommation d'eau, sur le seul critère des pesticides, ont été concentrées dans la Seine-et-Marne et dans l'Eure-et-Loir : au niveau national, ces 2 départements arrivent en tête pour la production intensive de grandes cultures céréalières. Celles-ci ont un coût de production particulièrement élevé en raison de l'importance des intrants (nitrates, pesticides) nécessaires. Celui-ci ne serait pas tenable s'il n'y avait pas les **subventions de la PAC qui sont ciblées sur les cultures céréalières.**

Autre exemple particulièrement sensible, la Bretagne, particulièrement affectée par les effluents des élevages hors-sol, de porcs notamment : elle concentre 55 % de la production de porcs sur 6 % de la superficie nationale. Le lisier peut s'utiliser comme engrais organique, les nitrates qu'il contient étant absorbés par la végétation. La pollution provient d'un épandage excessif notamment dans le cas des élevages hors-sol concentrés dans un faible périmètre ou d'une forte pluie qui survient juste après l'épandage. Les mesures mises en place pour éviter ces pollutions sont insuffisantes et les moyens mis en œuvre ne permettent pas de s'assurer de leur bonne application. Bien au contraire, les dernières mesures prises par le gouvernement (réduction des distances d'épandage vis-à-vis des cours d'eau, relèvement des seuils d'autorisation des élevages intensifs) vont à contresens.

**L'amélioration réelle des ressources en eau est ainsi fortement liée à l'évolution des pratiques agricoles** – qui dépendent elles-mêmes très fortement des nouvelles orientations de la PAC qui sera révisée en 2013. A ce jour, **les orientations qui ont été proposées par la Commission européenne semblent aller dans le bon sens** puisqu'elle recommande d'utiliser désormais une partie des aides directes pour **primer les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement** (verdissement de la PAC). Le versement des aides agricoles de base seraient toujours conditionnées au respect des

règles environnementales (éco-conditionnalité) mais des **paiements additionnels** pourraient valoriser les efforts supplémentaires réalisés par certains agriculteurs pour préserver au mieux les ressources naturelles et rendre des **services environnementaux à la société.** Pour que cette orientation environnementale de la PAC soit un succès, il faut toutefois qu'elle repose sur un socle européen de normes ou d'objectifs à atteindre et qu'une part conséquente des aides y soit consacrée. Les premiers échanges entre États membres montrent **qu'un accord sur cette orientation sera difficile à atteindre.**

**La réglementation a progressé avec les lois Grenelle I et II** qui prévoient une meilleure protection des captages impactés par les nitrates ou les phytosanitaires, une délimitation des périmètres responsables des marées vertes avec obligation de déclaration des producteurs et utilisateurs d'azote, l'obligation de bandes végétalisées le long des cours d'eau, la limitation et l'encadrement de l'utilisation de produits phytosanitaires, l'encouragement à l'agriculture biologique et la démarche de certification environnementale des exploitations agricoles.

**Cependant, les dernières décisions gouvernementales vont à rebours de ces considérations.** En effet, qu'il s'agisse des arrêtés autorisant de nouvelles extensions d'élevages porcins en Bretagne, délivrés dans le courant de l'année 2010, ou encore des difficultés de mise en œuvre du plan de protection de 507 captages prioritaires, tout atteste que la préservation de l'environnement continue à céder le pas devant la productivité agricole. La Cour des comptes (rapport annuel 2010) a ainsi épinglé une nouvelle fois « *l'insuffisante volonté de l'État de remettre en cause des pratiques agricoles marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive* ». Cela a valu à la France plusieurs condamnations, aux niveaux national et européen, la dernière concernant l'affaire des algues vertes.

Il faut aussi souligner que la France est le pays européen qui a sollicité en 2010 le plus de dérogations à la directive relative à la mise sur le marché des phytopharmaceutiques afin de permettre à ses agriculteurs d'utiliser des produits chimiques devant normalement être retirés du marché.

Le président de la République lui-même tient des discours antagoniques et n'a pas hésité, en février 2010 au salon de l'agriculture, à s'insurger violemment contre des contraintes environnementales coupables de freiner la compétitivité agricole. Son gouvernement a piétiné allègrement le Grenelle de l'environnement en 2010, réduisant de moitié le crédit d'impôt accordé pour la conversion des exploitations à l'agriculture bio.

En fait, l'action des pouvoirs publics se limite à tenter d'atténuer à la marge les « dommages collatéraux » de l'agriculture industrielle, misant sur des **traitements curatifs de plus en plus coûteux**. Ces coûts sont supportés par les ménages, en **contradiction avec le principe « pollueur-payeur »**. Ce qui a été dénoncé par la Cour des comptes et plus récemment par le Conseil d'État qui appelle à une étude sur le coût de la pollution ainsi qu'à une application nettement plus rigoureuse de ce principe avec, notamment, l'instauration d'une taxe sur les nitrates.

Il faut effectivement savoir que sur 2007 et 2008 « les Agences de l'eau ont engagé 144 millions d'euros au titre de la lutte contre la pollution agricole alors qu'elles n'ont encaissé qu'environ 11 millions d'euros de redevance de pollution des agriculteurs »<sup>65</sup>. Ainsi, l'ensemble des dépenses liées aux pollutions agricole se trouve majoritairement financé par l'utilisateur domestique via sa facture d'eau potable.

Il est incontestable que **le monde agricole est prisonnier du cycle infernal** qui s'est mis en place avec l'agriculture productiviste : **rendement/remboursement des emprunts**. Lors de la flambée sur les prix agricoles en 2007/2008, les tentations du monde agricole ont été très fortes de repartir sur de l'intensification. Pour en sortir, il nous faut de nouvelles solutions, ainsi qu'évoqué dans le chapitre précédent. Car les agriculteurs sont prêts à faire du développement durable, mais à condition d'être soutenus. Ils attendent un appui pour être amené vers ce type de réflexions et voir, à partir des scénarios actuels, ce qu'il est possible de mettre en place aujourd'hui pour **aller vers un nouveau développement** qui pourrait être piloté.

Il est essentiel **d'élaborer un nouveau contrat social avec les agriculteurs**, basé sur la reconnaissance ainsi que la rémunération des services environnementaux qu'ils rendent à la société toute entière.

### **3) La problématique des forages pour l'exploitation des gaz de schiste**

Un débat de pleine actualité concerne les forages liés à l'exploitation des gaz et huile de schiste et aux pollutions qu'elles engendrent. Nous devons faire face aujourd'hui à un prix du baril de brut à la hausse. L'or noir, ressource naturelle non renouvelable qui a permis aux pays occidentaux de s'industrialiser et de s'enrichir au siècle dernier, est une denrée rare dont le prix ne cessera, à l'évidence, d'augmenter dans les années à venir. Pour parer à la rareté de cette ressource omniprésente dans nos vies et à la hausse inéluctable de son prix, la France a décidé, non pas d'investir massivement dans les énergies renouvelables, afin de réussir rapidement la transition écologique, mais de s'orienter vers l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels et notamment les forages en eaux profondes et l'exploitation des gaz et huile de schiste.

Concernant ces derniers et comme leur nom l'indique, il s'agit de gaz ou d'huile emprisonnés dans du schiste, roche sédimentaire déposée à l'origine sous forme d'argile et de limon. Autrefois jugées trop coûteuses et malaisées, l'exploration et l'exploitation des mines de ces hydrocarbures non conventionnels sont aujourd'hui examinées avec attention par le Gouvernement français.

La fronde citoyenne qui s'est mise en place à travers la France ces dernières années contre les forages *offshore* et, ces derniers mois, contre la prospection de gaz et d'huile de schiste, a obligé les socialistes à réagir. Le groupe socialiste radical citoyen à l'Assemblée nationale a déposé, en mars 2011, une proposition de loi visant d'une part, à interdire l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels et à annuler les arrêtés ministériels

<sup>65</sup> Rapport du commissariat général au développement durable - étude de cas pour un rapport de l'OCDE (janvier 2011)

accordant des permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures gazeux ou liquides en France et, d'autre part, à réformer la législation afin de garantir la transparence des activités d'exploration et d'exploitation en général.

L'exploration et l'exploitation de ces hydrocarbures de schiste sont en effet polémiques à plusieurs égards.

Leur mode d'extraction porte notamment atteinte à la ressource en eau. **La fracturation hydraulique est extrêmement consommatrice d'eau**, chaque puits pouvant en consommer de 10 à 15 millions de litres (l'équivalent de 3 piscines olympiques), recyclés entre 20 à 80 % sur d'autres puits. Dans une note d'information sur les gaz de schiste, une équipe d'hydrogéologues de l'université de Montpellier a affirmé que « *le mode de recharge des aquifères locaux et leur structure interne favorisent des déplacements de polluants éventuels et la quasi absence d'autoépuration* ». En d'autres termes, **leur vulnérabilité aux pollutions est reconnue comme particulièrement élevée et très spécifique**. Ceci est également le cas dans d'autres régions où des permis de recherches ont été accordés (la situation des nappes phréatiques chroniquement basses en Ile-de-France, où ont été accordés certains permis de recherches, est par exemple très problématique).

Au-delà des impacts environnementaux et sanitaires, et du débat sur l'opportunité d'orienter la politique énergétique de la France vers davantage d'énergie fossile au détriment du développement massif d'énergies renouvelables, il est de bon sens en cette période de sécheresse (plus de 40 départements français ont pris des arrêtés préfectoraux limitant l'usage de l'eau ce mois de juin 2011) et au-delà de se positionner fermement contre l'exploration et l'exploitation des gaz et huile de schiste.

#### **4) Les substances chimiques ou pharmaceutiques, les risques émergents**

De nombreux «risques émergents pour la santé» suscitent à juste titre des **interrogations croissantes des chercheurs et de l'opinion publique**. De nombreux «micropolluants», substances synthétiques

organiques utilisées dans la vie de tous les jours (résidus de médicaments, de produits d'hygiène corporelle, d'agents de contraste, de détergents, de produits phytosanitaires, d'agents de protection des matériaux, etc.) rejoignent les cours d'eau en transitant avec les eaux usées dans les égouts urbains, malgré l'épuration préalable de ces eaux usées. **Faute de moyens et de techniques, nombre de ces polluants émergents ne sont ni détectés ni traités**. Même dans des concentrations très basses, ils peuvent porter atteinte aux organismes aquatiques comme à la santé humaine. Ils peuvent même être vecteurs de graves affections (cancers, maladies neurodégénératives...). Cette problématique exige **d'importants investissements, tant au stade de la recherche** que d'une sophistication croissante des traitements appliqués à l'eau. Cette prise en compte devrait également s'accompagner d'un volet préventif (à l'exemple simple de la collecte des médicaments non utilisés, périmés ou non).

En la matière, la prise en compte récente de ces problèmes se traduit pour l'heure par la **multiplication d'initiatives, dont la lisibilité et l'efficacité à terme sont sujettes à caution**. Ainsi, présenté le 27 janvier 2011, le bilan du deuxième plan national Santé-environnement (PNSE) pour 2010 et sa feuille de route pour 2011 témoignent certes d'avancées en matière de biosurveillance, avec le lancement de l'étude Elfe, l'évaluation des perturbateurs endocriniens et le décret relatif à la déclaration des nanomatériaux. Mais on demeure encore loin du compte. « **L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) estime à 15 % les pertes de santé liées à l'environnement en Europe** », rappelait à cette occasion la ministre chargée de l'Écologie.

**Le PNSE II** (2009-2013) qui a succédé au PNSE I (2004-2008) décline les engagements du Grenelle en matière de santé-environnement. Doté d'un budget de 490 millions d'euros sur 5 ans, il comprend **12 mesures-phares et 62 actions**. En 2010, 78,5 M€ de budget ont été affectés et plus de 185 M€ au total ont d'ores et déjà été engagés depuis 2009. Mais parmi les points à améliorer figure le traitement des inégalités environnementales, pourtant thème central du PNSE II.

- En lançant, fin mars 2011, la **cohorte Elfe**, un projet à l'étude depuis 2004, la France entend rattraper son retard en matière de **biosurveillance**. Portée par l'Inserm, cette étude au coût de 4 M€ par an va suivre 20 000 enfants depuis la période intra-utérine jusqu'à l'âge de 20 ans, pour étudier l'impact de l'environnement et des polluants chimiques sur le développement, la santé et la socialisation.
- À partir de 2012, une seconde étude évaluera l'imprégnation à une centaine de substances (phtalates, pesticides, dioxines, métaux lourds...) auprès de 5 000 personnes entre 6 et 75 ans.
- Du côté des **nanotechnologies**, un plan d'action attendu depuis la fin d'un débat public houleux en février 2010 devait être présenté en 2011. Quant au décret relatif à la déclaration obligatoire des nanomatériaux mis sur le marché, prévue par le Grenelle, il sera mis à consultation du public fin janvier, puis soumis pour avis à Bruxelles. Mais la recherche de l'aval de la Commission européenne, basé sur l'avis des États membres, dont plusieurs y sont réticents, risque de freiner l'entrée en vigueur de la mesure, initialement prévue pour janvier 2012.
- En matière de **perturbateurs endocriniens**, plusieurs études sont attendues, notamment l'expertise collective de l'INSERM<sup>66</sup> en février 2011 et celle de l'ANSES<sup>67</sup> sur les **effets sanitaires du bisphénol-A (BPA)** en mars 2011.
- La France devait par ailleurs proposer quatre nouvelles substances «très préoccupantes» pour «l'autorisation» dans le cadre du règlement européen **Reach** (13 substances ont été proposées en 2010).
- Parmi les autres mesures-clés, on peut aussi recenser le plan national sur les **résidus des médicaments dans les eaux**, qui devait être présenté en mars 2004.

L'ampleur même de ces annonces, qui signent une véritable urgence, renvoie en creux aux alarmantes déficiences actuelles en matière de police de l'eau, aux conséquences de la réforme des ICPE et, plus largement, aux arbitrages rendus sur la politique agricole. Elle renvoie également à la nécessité de **renforcer très fortement la recherche publique, tant sur la détection que sur le traitement des polluants émergents.**

## 1.2.2. Le traitement des eaux

L'ensemble des eaux de surface et souterraines nécessitent des traitements dès leur captation pour être distribuées sous forme d'eau potable. Leur rejet après usage donne lieu à d'autres traitements avant qu'elles ne soient rejetées dans la nature, le travail normal de filtration par les sols devant permettre d'achever le processus et la rendre à nouveau propre.

### 1) La potabilisation de l'eau brute

Pour être consommée sans être un danger pour les humains, l'eau potable doit respecter certaines normes. Celles-ci ont été fixées pour une part par l'OMS et parfois renforcées par la législation européenne.

#### a- L'établissement des critères en France

En France, **l'État est formellement responsable de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine** et décide des protocoles et modes d'analyse, mais **la prise en charge de leur coût est du ressort des collectivités**. Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) est chargé de conseiller les pouvoirs publics dans l'élaboration et l'application des normes au niveau national. Celles-ci (limites et référence de qualité) ont été fixés par le décret du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, transposant la directive européenne du Conseil du 3 novembre 1998. La législation a évolué dans le temps en relation avec l'amélioration des connaissances scientifiques.

Il existe actuellement **plus de 60 critères, que l'on peut regrouper par catégories**<sup>68</sup> :

- la qualité microbiologique : absence de bactéries, de parasites, de virus pathogènes ;

<sup>66</sup> INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale

<sup>67</sup> ANSES : Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

<sup>68</sup> source : Actu-Environnement.com publié le 10.01.2011

- la qualité physico-chimique : température, conductivité, pH, chlorures ( $\leq 200$  mg/l), sulfates ( $\leq 250$  mg/l), oxygène dissous ;
- la qualité chimique :
  - normes au millionième de gramme/litre de substances chimiques autres que les sels minéraux,
  - concentrations maximales admissibles en substances toxiques telles que le plomb ( $\leq 25$   $\mu\text{g/l}$  qui devra passer à  $\leq 10$   $\mu\text{g/l}$  fin 2013), le chrome et autres métaux lourds,
  - seuils de tolérance en substance indésirables, fluor, nitrates<sup>69</sup>, phosphates,
  - teneur minimale en calcium, magnésium, carbonate, bicarbonate pour les eaux adoucies ou déminéralisées ;
- la qualité radiologique : activité en tritium et évaluation de la dose annuelle totale (DTI) ;
- la qualité organoleptique : odeur, goût, couleur.

**Le traitement de potabilisation** sera plus ou moins complexe selon la qualité de l'eau brute :

- une première étape du traitement consiste en la clarification et la désinfection par différents procédés physiques, physico-chimiques ou chimiques.
- des traitements complémentaires peuvent être nécessaires lorsque la mauvaise qualité de l'eau brute l'impose (procédés physiques, biologiques, micro ou nano-filtration...).

Les deux tiers des eaux d'origine souterraine ne nécessitent de recourir qu'à la première étape de traitement alors que les deux tiers des eaux d'origine superficielle nécessitent des traitements complémentaires plus ou moins poussés (données IFEN).

#### **b- L'ouverture du contrôle sanitaire au marché**

Deux types de contrôles sont effectués pour s'assurer de la qualité de l'eau : un contrôle officiel réalisé et un autocontrôle réalisé par les distributeurs d'eau. Les contrôles officiels étaient effectués par les Agences régionales de santé (ARS, ex DDASS<sup>70</sup>) jusqu'en 2009, date à laquelle **le marché de l'analyse de l'eau**, en application de

la LEMA, a été **ouvert à la concurrence**. Ils sont aujourd'hui soumis à appels d'offre – prélèvements et analyses peuvent être « réalisés par les services du représentant de l'État dans le département ou un laboratoire agréé par le ministre chargé de la santé et **choisi par le représentant de l'État dans le département**. » (art. L1321-5).

La libéralisation à marche forcée imposée par le gouvernement s'est faite au détriment des laboratoires publics départementaux d'analyse qui n'étaient pas conçus pour affronter la concurrence mais pour assurer un service public de proximité. Le gouvernement Fillon a ainsi procédé de fait à un **démantèlement des laboratoires départementaux publics** et l'essentiel du marché des analyses revient aujourd'hui à trois multinationales privées, Eurofins, Carso et IPL-Santé environnement durable (IPL-SED), après une course à la productivité dont on peut se demander si elle ne prend pas le dessus sur la qualité scientifique du résultat, avec tous les risques d'erreurs possibles. Deux questionnements émergent d'emblée : **est-il légitime que trois multinationales détiennent un monopole écrasant** sur le contrôle de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine de 65 millions de Français ? **Que se passerait-il en cas de crise sanitaire grave affectant la qualité de l'eau potable ? La notion de service public doit passer avant la notion de rentabilité à court terme.**

Il est impératif de **rétablir un contrôle public sur l'ensemble du dispositif d'analyse de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine**, refuser le diktat de la mise en concurrence de missions qui ressortissent de l'action régaliennne de l'État, et **construire pour ce faire un réseau d'acteur publics locaux de l'analyse de la qualité des eaux**. Ceux-ci sont seuls en capacité, de par leur connaissance du terrain et des acteurs locaux, de réagir efficacement face à la survenue d'une crise sanitaire.

<sup>69</sup> La norme française en nitrates,  $< 50$  mg/l, est 5 fois plus permissive que la norme US

<sup>70</sup> DDASS : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale

### **c- Une eau brute parfois impropre à la potabilisation : abandon de captages, mélange des eaux**

Toutes les eaux brutes ne sont pas utilisables pour produire de l'eau potable. L'eau brute que l'on prélève dans le milieu naturel doit répondre à des exigences de qualité. **Des normes de potabilisation ont ainsi été fixées** dans le code de la Santé publique, en conformité avec les normes européennes, qui indiquent les valeurs à ne pas dépasser pour considérer l'eau brute comme apte à être transformée en eau potable. Elles sont formalisées dans **l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine**.

Les eaux brutes doivent donc respecter certains critères, elles sont évaluées au travers de 39 paramètres bactériologiques et physico-chimiques (dont les pesticides et les métaux lourds). Des exemples :

- valeurs limites établies pour les chlorures : 200 mg/l ; sulfates : 250 mg/l ; sodium : 200 mg/l.
- pour les substances indésirables : nitrates : 50 mg/l pour les eaux superficielles, 100 mg/l pour les autres eaux ; zinc : 5 mg/l ; plomb : 50 µg/l.

Face à la dégradation croissante de la qualité des eaux brutes, **de très nombreux captages d'eau potable sont fermés chaque année** car les seuils de contamination par les nitrates ou les pesticides demandent des investissements faramineux. De nombreuses collectivités concernées optent dès lors pour « l'interconnexion » : elles vont aller chercher plus loin, parfois à des dizaines de kilomètres, une ressource qui n'a pas encore dépassé les seuils la rendant impropre à la potabilisation. Eaux contaminées et eaux « propres » seront alors mélangées, de façon à ce que le mélange des eaux demeure en dessous des seuils réglementaires, évitant ainsi la fermeture du captage pollué. C'est une **politique de fuite en avant qui a un coût exorbitant** et « *qui pose de vraies questions éthiques* » relève le Commissariat général au développement durable<sup>71</sup>.

Le seul département **d'Eure-et-Loir** comptait en 2011 près de 40 000 usagers recevant une eau non conforme aux normes pour ce qui est des nitrates et des pesticides. Ce département et celui de la **Seine-et-Marne**, autre département céréalier, représentent **75 % des arrêtés d'interdiction de consommation de l'eau du robinet** promulgués chaque année en France par les autorités préfectorales. Les travaux d'interconnexion qui ont été engagés depuis deux ans en Eure-et-Loir représentent une charge supplémentaire évaluée à **100 millions d'euros pour les cinq prochaines années**.

Même si l'on sait produire de l'eau potable à partir d'une eau brute fortement dégradée par des technologies sophistiquées (osmose inverse, nanofiltration.), le coût en est exorbitant. Les orientations de la Commission européenne rejoignent le bon sens en cherchant à renforcer / fixer les seuils à ne pas dépasser pour les pollutions touchant les eaux brutes et contraignant à recouvrer rapidement un bon état.

Toutefois on peut augurer que **sur les prochaines années, les fermetures de captage vont se poursuivre** dans toutes les régions gravement affectées par des pollutions diffuses d'origine agricole, du moins **aussi longtemps qu'un véritable renouveau des pratiques culturelles** n'aura pas permis de réduire sensiblement la contamination des eaux de surface et des eaux souterraines.

Tout cela se fait dans la **non transparence**, l'information des usagers sur ces pratiques serait effectivement une arme précieuse pour les défenseurs de l'environnement. L'utilisateur/citoyen a le droit de savoir.

Nous proposons ainsi que soient établis :

- un rapport annuel de chaque commune sur l'ensemble des paramètres réglementaires eau brute et eau potable, captage par captage,
- un rapport annuel national de la Direction générale de la Santé (DGS) sur l'ensemble des paramètres portant sur :

<sup>71</sup> "Le financement de la gestion des ressources en eau en France", étude de cas pour un rapport de l'OCDE.

- les dérogations accordées (communes concernées, paramètres et motifs)
- les conformités et non conformités, et citation des communes concernées.

#### **d- La spécificité des eaux embouteillées, « de source » ou « minérales naturelles »**

**Les eaux dites « de source »** sont des eaux **naturellement propres à la consommation humaine**. Elles doivent répondre aux mêmes critères de potabilité et de qualité que les eaux du robinet. Dites naturelles, elles sont **commercialisées sans traitement de désinfection microbiologique**, mais elles sont désormais **soumises aux mêmes limites de concentration que l'eau du robinet pour une dizaine de substances toxiques** (fluor, arsenic, nitrates, métaux lourds...). Afin de respecter ces limites, une liste de traitements autorisés a été établie. Les seuls autres traitements autorisés sont l'aération, la décantation et la filtration. Les eaux naturellement gazeuses (contenant du dioxyde de carbone dissous) peuvent être regazéifiées avant d'être embouteillées.

**Les eaux minérales naturelles** sont des eaux de source qui présentent des propriétés particulières : elles **contiennent des minéraux et des oligo-éléments qui peuvent leur conférer certaines vertus thérapeutiques**. Elles sont d'origine profonde et de composition physico-chimique constante dans le temps, et satisfont à des exigences microbiologiques plus strictes que les autres eaux destinées à la consommation humaine. Dites, comme les eaux « de source », naturelles, elles sont commercialisées sans traitement de désinfection microbiologique mais désormais soumises aux mêmes limites de concentration pour la dizaine de substances toxiques et autorisées ainsi à être traitées. En France, **une eau ne peut être qualifiée « minérale » que si elle a été reconnue comme bénéfique pour la santé** par l'Académie nationale de médecine et le ministère de la Santé.

**Certaines eaux très fortement minéralisées dépassent les critères de minéralisation de l'eau potable**. Bien qu'alors considérée non potable, cette eau minérale n'en est pas pour autant impropre à la consommation puisque ses qualités thérapeutiques

proviennent de sa forte minéralisation et peuvent conduire à les recommander pour des besoins particuliers : les eaux sulfatées ont par exemple un effet laxatif, d'autres améliorent l'apport en calcium... Une consommation trop fréquente de cette eau peut avoir des effets nocifs sur la santé et peut même être fortement décommandées auprès de certaines personnes (ex. teneur en sodium impropre pour les personnes devant suivre un régime sans sel).

Il y a également des **eaux potables par traitement** qui peuvent faire l'objet d'embouteillage, mais elles sont peu commercialisées en France.

**L'exploitation des eaux minérales naturelles et des eaux de source est soumise à autorisation préfectorale**. Cette procédure est désormais réalisée au niveau préfectoral, l'AFSSA qui jusqu'à récemment instruisait les demandes d'autorisation d'exploitation, se contente de réaliser des outils d'évaluation et d'aide à la décision. Le préfet désigne un **hydrogéologue agréé** en matière d'hygiène publique pour l'étude du dossier qui porte notamment sur le **débit maximum d'exploitation** et la **vulnérabilité de la ressource** et les mesures de protection à mettre en œuvre.

L'AFSSA est chargée entre autres d'**évaluer les traitements innovants** spécifiques pour les eaux minérales et les eaux de source afin de s'assurer qu'ils ne dénaturent pas l'eau et qu'ils ne risquent pas de masquer une désinfection. Elle évalue également les pratiques d'embouteillage. Elle élabore un **protocole d'évaluation des matériaux de conditionnement**, en partenariat avec l'INRA. Conformément à la réglementation européenne, les exploitants d'eaux de source et d'eaux minérales ont depuis 2005 la **responsabilité de démontrer l'inertie des matériaux** qu'ils utilisent pour le conditionnement. Auparavant, ces matériaux devaient recevoir un agrément, que le ministère de la Santé délivrait après des tests exclusivement réalisés par l'AFSSA.

**En 2004, la France a produit 11 milliards de litres d'eau minérale naturelle** dont 6,6 milliards pour le

<sup>72</sup> Données 2004 de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement / Division nationale des eaux minérales et thermales

marché français et 4,4 milliards pour l'exportation. Leur production a environ doublé en dix ans<sup>72</sup>. Depuis cette date, **les chiffres de ventes globaux des eaux embouteillées est en baisse régulière** avec cependant d'importantes disparités selon les marques. Depuis 2003, le marché français de l'eau en bouteille a fondu de 25 %, une tendance commune aux autres pays occidentaux, due au prix mais aussi aux préoccupations environnementales.

Celles-ci peuvent néanmoins jouer en faveur d'une évolution intéressante des minéraliers. Ainsi, la réaction de Vittel dont la ressource était menacée par une montée importante et continue du taux de nitrates atteignant les 8 mg/l en bouteille à la fin des années 1980 alors que les normes sanitaires en fixent à 10 mg/l le seuil pour les eaux destinées aux nourrissons, des clients essentiels. **Un accord de recherche a été alors conclu avec l'INRA, cofinancé par l'INRA, Nestlé (propriétaire de Vittel), l'Agence de l'eau Rhin-Meuse**, afin de créer une agriculture qui fournisse une eau peu chargée en nitrates et permettre aux exploitations agricoles de poursuivre leur activité. **Un cahier des charges est défini pour l'exploitation des terres alimentant les nappes du bassin**, avec notamment l'arrêt de la culture du maïs, l'interdiction de produits phytosanitaires et un apport d'engrais et de compost très limité. Des contrats sont proposés aux agriculteurs, les incitant à accepter ce cahier des charges en **contrepartie d'avantages pris en charge par Nestlé**. En parallèle, Nestlé procède au rachat de 50 % des terres agricoles, en laissant la possibilité aux agriculteurs de continuer à les exploiter. Rares sont les exploitants à ne pas avoir signé de contrat, estimant qu'il s'agissait de passer sous la coupe d'un patron et d'un recul de trente ans dans leurs pratiques. La ville de Vittel elle-même respecte ce cahier des charges et est passée au désherbage thermique, au compost, à l'élevage des coccinelles et à la réintroduction des rapaces...

**Cette expérience, réussie, sert de référence dans les réflexions sur la rétribution des services environnementaux et devrait certainement participer à inspirer les mesures à prendre pour la protection de l'eau du robinet.** Le taux de nitrate

est tombé de 8 à 4,6 mg/l en 2009, le coût de l'opération étant estimé à 25 millions d'euros durant les sept premières années du programme, soit 980 € par hectare et par an, l'équivalent pour Vittel de 1,52 € /m<sup>3</sup>. La protection des ressources s'étend à l'ensemble de la zone de captage, l'impluvium, qui couvre 10 000 hectares pour les sources Vittel et Contrex<sup>73</sup>.

Toutefois, cette expérience, fortement mise en avant par l'entreprise, ne saurait être transposée stricto-sensu à l'échelle du territoire. Une analyse juridique approfondie des modalités de contractualisation proposées aux agriculteurs en échange de l'abandon de l'usage de produits phytosanitaires laisse en effet apparaître que ces modes de rétribution (également déployés en France à Lons le Saulnier notamment, ou en Allemagne à Munich) seraient susceptibles d'être qualifiés de distorsion de concurrence si ils devaient être déferés aux autorités communautaires. Une réflexion approfondie doit donc être engagée afin de rendre compatibles ces modes de rémunération originaux d'exploitants agricoles avec le droit communautaire.

Par ailleurs, les communes sur le territoire desquelles sont situées des sources d'eaux minérales peuvent percevoir une surtaxe dans la limite de 0, 58 €/hectolitre<sup>74</sup>. Lorsque le produit de cette surtaxe excède le montant des ressources ordinaires de la commune pour l'exercice précédent, le surplus est attribué au département. Cependant, elle peut conserver jusqu'à 50 % du surplus pour des travaux approuvés qu'elle paye directement soit pour les emprunts contractés pour leur exécution.

**On peut toutefois s'étonner qu'il n'y ait pas de redevances versées aux Agences de l'eau, d'autant que l'ensemble des prélèvements effectués concerne le grand cycle de l'eau sur lequel elles sont appelées à s'investir de plus en plus. Aussi préconisons-nous la création d'une taxe sur les eaux embouteillées, perçue auprès des groupes minéraliers** par les

<sup>73</sup> source : *Libération Strasbourg*, 09/02/2009 "un pacte écolo à Vittel"

<sup>74</sup> Taxe portée à 0, 70 €/hl pour celles qui ont perçu, au titre des volumes mis à la consommation en 2002, une recette inférieure à celle qu'elles auraient perçue pour ces mêmes volumes en application du mode de calcul de la surtaxe en vigueur avant le 1er janvier 2002.

Agences de l'Eau, redevance destinée en priorité à conforter les efforts déjà engagés **aux fins de protection de la ressource.**

## 2) L'assainissement des eaux usées

Dans ce domaine des progrès très importants ont été enregistrés : les stations d'épuration des eaux usées ont des rendements épuratoires qui peuvent atteindre 90 % d'abattement sur tous les paramètres classiques. Elles sont modernisées, l'eau est de mieux en mieux retraitée. On peut constater sur ce plan la résonance de la Directive européenne « Eaux résiduelles urbaines » de 1991 (ERU) et les résultats positifs des contraintes ainsi imposées. Contraintes qui ont eu un coût important pour la France, condamnée à deux reprises pour manquements, en 2004 et 2005.

### a- La remise aux normes des STEP

On recense aujourd'hui 17700 stations d'épuration (STEP) pour une capacité totale de 70 millions Equivalents-habitants (Eh)<sup>75</sup>. Les 1000 STEP les plus importantes représentent à elles seules 50 millions d'Eh. Un niveau de traitement des eaux en fonction de la taille des agglomérations et de la sensibilité du milieu a été fixé par la DERU avec des dates d'échéance de mise en œuvre différentes :

- les agglomérations de plus de 10000 Equivalents-habitants (Eh) situées en zones sensibles avant la fin de l'année 2008,
- les agglos de plus de 15000 Eh, hors zones sensibles, avant fin 2000,
- celles de plus de 2000 Eh avant la fin 2005.

**Par deux fois, la France a déjà été condamnée par la Cour européenne de Justice** pour ses manquements à la DERU : en 2004 pour avoir mal identifié les zones sensibles<sup>76</sup> et en 2005 pour n'avoir pas donné à la Commission tous les éléments d'information concernant le respect de la directive par les agglomérations visées par l'échéance du 31 décembre 1998. Or l'échéance ultime, à savoir le 31 décembre 2005, est largement dépassée, et la France, qui accuse un retard important sur la mise en conformité de ses stations d'épuration, est sous la menace de sanctions financières.

Afin de **rattraper le retard, des priorités ont été arrêtées dans le 9<sup>ème</sup> programme des Agences de l'eau** pour se concentrer sur les agglomérations de plus de 2000 Equivalents-habitants (Eh) au nombre de 3190 pour 3 280 STEP. Les Agences et la Direction régionale de l'environnement (Diren) étant chargées de suivre l'échéancier. Sur les 1000 STEP les plus importantes, 146 étaient identifiées non conformes aux normes fin 2006. En 2009 le ministère annonçait que 41 seulement de ces grandes STEP étaient en travaux et que seules 12 d'entre elles ne les avaient pas encore démarrés. Deux bassins sont particulièrement concernés par ces retards : Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée & Corse.

Revers de la médaille, cette remise aux normes du parc de stations d'épuration a mobilisé à elle seule **30 % des capacités financières du 9<sup>ème</sup> Programme (2007-2012) des Agences de l'eau.** A cela s'ajoute le poids des emprunts qu'ont dû contracter les centaines de collectivités locales concernées auprès de la Caisse des dépôts et consignations, qui a mobilisé à cet effet en 2007 et 2008 un milliard et demi d'euros de fonds propres chaque année après l'adoption d'un plan de rattrapage accéléré, décidé par le ministère de l'Écologie en septembre 2007. Ce sont 2,5 milliards d'euros qui étaient prévus jusqu'à fin 2011 pour terminer la mise aux normes ERU des systèmes d'assainissement.

Cet effort sans précédent pèse lourdement sur les capacités d'intervention financière des Agences de l'eau au profit des collectivités et a déjà considérablement retardé la mise en œuvre d'un plan massif de renouvellement des réseaux d'eau potable et d'assainissement. Le ministère de l'Écologie tente en conséquence d'en faire reposer la charge financière sur les seules collectivités locales, au motif de la mise en œuvre d'un plan

<sup>75</sup> Eh : unité de mesure qui se base sur la quantité de pollution émise par personne et par jour. La DERU définit l'équivalent-habitant comme la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour.

<sup>76</sup> Zone sensible : masses d'eau douce, estuaires et eaux côtières, victimes ou menacées d'eutrophisation à brève échéance ; les eaux douces de surface destinées au captage d'eau potable et qui pourraient contenir une concentration de nitrates supérieure à la norme admise ; et enfin les zones pour lesquelles un traitement complémentaire est nécessaire.

national de réduction des fuites dans les réseaux d'eau, annoncé en 2011...

#### **b- Les difficultés rencontrées au niveau de l'assainissement non collectif (ANC)**

Ce sont **environ 5 millions et demi de foyers français** qui ne sont pas raccordés à un service d'assainissement collectif, soit plus de 12 millions d'usagers, et **sont équipés d'une installation d'assainissement non collectif. Pour les trois-quarts, celles-ci sont obsolètes** alors qu'elles devront répondre à des exigences réglementaires minimales à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les foyers concernés sont tenus d'engager des travaux de mise en conformité, dont le coût peut varier de 5 000 à 12 000 euros. Le financement de l'ANC est lourd puisqu'on évalue à 70 000 le nombre d'installations neuves d'ANC et 30 000 les réhabilitations d'installations existantes qui se font chaque année. Les dépenses des ménages sont estimées à près d'un milliard d'euros dont 75 % en travaux et 25 % en fonctionnement.

**La nouvelle réglementation de l'ANC**, adoptée en 2006, et précisée par trois arrêtés techniques publiés en octobre 2009, **s'avère très difficile à mettre en œuvre** et suscite une forte incompréhension des usagers concernés, eu égard notamment à la très grande diversité de pratiques constatée d'un point à l'autre du territoire. Il s'avère **indispensable de mobiliser d'importants moyens financiers et humains** sans lesquels la remise aux normes des installations, important facteur de lutte contre les pollutions d'origine diffuse, continuera à susciter incompréhension et révolte des usagers.

**Les foyers en situation de précarité ne peuvent assumer le coût de cette remise aux normes**, sans laquelle, en théorie, il ne sera plus possible de procéder à la vente d'un bien immobilier après le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Devant cette impasse, des initiatives hétérogènes sont prises. Ainsi, l'exemple de NOREADE et de l'Agence de l'eau Artois-Picardie qui ont articulé une politique pour disposer d'une équipe d'une douzaine de techniciens qui interviennent auprès des particuliers. Les interventions sont financièrement couvertes par

des redevances trimestrielles en contrepartie desquelles peuvent être effectués un diagnostic et des travaux de remise aux normes subventionnés prioritairement par l'Agence si les installations intéressent un champ captant ou la zone littorale (moment de la vente exclu).

**Il est indispensable que des plans de soutien à la remise aux normes des installations ANC soient programmés et contractualisés au niveau de chacune des Agences de l'Eau.**

#### **Le SPANC, service public de l'assainissement non collectif**

Un service public de l'assainissement non collectif doit, en théorie, être créé par toutes les collectivités qui comportent des dispositifs d'ANC sur leur territoire. On peut toutefois noter dans ce dispositif, tout à la fois conseil et assistance des particuliers, mais aussi contrôle de la bonne conception et du bon fonctionnement des installations, des disparités de tous ordres qui ne facilitent pas la mise en œuvre des nouveaux objectifs réglementaires de mise en conformité des ANC. Qu'il s'agisse des prescriptions techniques, de l'organisation et du fonctionnement des services comme des coûts pratiqués, il est indéniable que l'égalité du citoyen devant le service public n'est pas respectée. **Un rapport publié en 2010, sous l'égide de l'ONEMA, a très précisément identifié ces innombrables dysfonctionnements et les leviers** qui permettront de mettre un terme à ces importantes disparités territoriales.

Il est certain que le développement anarchique des solutions autonomes n'est pas la solution idéale. Ni le développement à l'infini des réseaux, dont le prix devient extrêmement coûteux dès lors que le nombre d'habitations est restreint. Il apparaît important de **favoriser des solutions alternatives entre réseaux et solutions individuelles**. Les **recherches en ce sens sont à encourager** afin de favoriser la gestion collective de l'assainissement autonome tant au niveau individuel qu'au niveau des hameaux ou qu'à celui des lotissements en périphérie des agglomérations.

### **Les stations de dépotage**

Une réflexion sur la gestion des matières de vidanges issues des assainissements non collectifs est indispensable. Il s'agit d'encourager les particuliers à effectuer des vidanges régulièrement, ce qui n'est pas toujours réalisé, et de leur donner la possibilité de trouver des services à coût correct. Très hétérogène, le dispositif actuel gagnerait à être plus clairement assujéti aux exigences définies par les schémas départementaux d'élimination des matières de vidange (SDEMVI)<sup>77</sup>. Mais ceux-ci accusent de façon générale un retard considérable de mise en place sur le territoire national, sans compter que ces plans ne prennent pas en compte les graisses, qui sont des sous-produits de l'ANC.

**Le plan élaboré en juin 2009 par le Conseil général de Dordogne** en concertation avec les collectivités concernées afin de mettre fin aux mauvaises pratiques de dépotage hors unité de traitement des matières de vidanges (UTMV) ou de plan d'épandage adapté **semble des plus pertinents**. Il s'agit de valoriser plutôt qu'éliminer le déchet, d'offrir une filière de traitement à proximité sur la totalité du département, harmoniser les pratiques et les tarifs, privilégier les filières qui s'inscrivent dans la démarche de développement durable. La création d'UTMV et l'équipement d'aires de dépotage sur les STEP de plus de 20 000 Eh ont été planifiés à cette fin.

### **c- Les sous-produits de l'assainissement**

Pour une partie, les sous-produits de l'assainissement sont éliminés dans le circuit des déchets municipaux. Les produits minéraux de curage et de dessablage peuvent être valorisés en remblais, sous réserve d'un nettoyage-calibrage. Les déchets graisseux sont incinérables ou biodégradables. L'ensemble de ces sous-produits sont récupérés en amont du traitement.

Les boues quant à elles sont principalement constituées de particules solides non retenues par les pré-traitements en amont : matières organiques non dégradées, matières minérales et micro-organismes (bactéries dégradatives pour l'essentiel). Elles se présentent sous forme d'une « soupe épaisse » qui subit ensuite des traitements visant en particulier à réduire leur teneur en eau.

Du fait de la remise aux normes du parc de STEP, la production de boues va augmenter alors que les différentes filières d'élimination sont déjà à saturation.

### **Comment encourager la valorisation des boues ? Des problèmes de 3 ordres, technique, scientifique et sociétal, se posent aujourd'hui :**

- plus on épure l'eau, plus les boues gardent les pollutions
- ces boues sont très riches en matière organique, profitable aux activités de maraîchage par exemple,
- mais il existe un fort rejet de la société.

L'épandage est en question. Il existe d'autres possibilités d'exploitation : l'incinération, la production d'énergie.

Jusqu'à présent, environ 30 % des boues étaient mises en décharge, 15 % à 20 % incinérées et 50 % à 55 % recyclées par voie d'épandage agricole. Mais **la mise en décharge ne sera plus autorisée en 2015**. Seuls les déchets "ultimes", ceux que l'on ne sait pas traiter aujourd'hui, pourront y être accueillis. Les autres déchets, dont les boues, devront être recyclés ou valorisés, notamment pour fournir de l'énergie.

**L'incinération** est une filière onéreuse (120 € par tonne brute de boue, contre 40 € pour le stockage et 20 € environ pour l'épandage). Les boues ne peuvent être brûlées que si elles contiennent 30 % de matières sèches. La filière ne concerne que les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Aujourd'hui **une trentaine d'incinérateurs sont spécifiquement dédiés aux boues, et un peu plus de vingt autres recourent à la co-incinération** avec des ordures ménagères.

Développer l'incinération ne va pas de soi. La combustion des boues dégage des **pollutions supplémentaires, issues de la combustion des métaux lourds** qu'elles contiennent. D'où des rejets aux conséquences fâcheuses pour l'effet de serre et des risques de pollution des nappes phréatiques. Les pollutions à la dioxine imputées à plusieurs usines d'incinération d'ordures ménagères ne plaident pas en sa faveur. Cette filière se développe

<sup>77</sup> SDEMVI : schéma départemental d'élimination des matières de vidange

tout de même, en particulier en co-incinération avec des déchets ménagers, mais on ne connaît pas encore l'impact qu'aura le remaniement du parc actuel sur la prise en charge des boues.

**L'épandage agricole a très longtemps été le mode d'élimination le plus répandu.** Fertilisant de choix (75 % de matière organique, 5 % d'azote et 2 % de phosphates), les boues pouvaient être directement épandues sous forme liquide, ou épaissie, ou pâteuse après déshydratation. Ensuite le sol achevait la destruction de certains micro-organismes pathogènes résiduels. Ces opérations étant soumis à des procédures réglementaires : schéma d'autorisation des épandages accordé par la DREAL ou l'ARS, autorisation ou déclaration préalable, planification des opérations, enregistrement des travaux pour permettre la traçabilité avec analyse des boues et des sols, bilan agronomique fourni à l'administration...

Chacun y trouvait son compte : les collectivités éliminaient leurs déjections par la filière la plus économique, les agriculteurs bénéficiaient d'un engrais gratuit, acheminé et répandu par les services municipaux. Cet épandage ne concernait qu'environ 2,5 % de la surface agricole utile et en les acceptant, les agriculteurs pouvaient estimer rendre service à la société – et particulièrement aux habitants des villes productrices de boues. Ils ont donc très mal vécu d'être accusés de polluer l'environnement.

Car **les industries agro-alimentaires et la grande distribution**, surfant sur les crises alimentaires à répétition, **privilégient** depuis le début des années 2000, **le "principe de précaution"**. Entretenant et amplifiant la méfiance à l'égard des boues, elles clament haut et fort, marketing oblige, que leurs produits sont "issus de cultures exemptes d'épandage de boues". Et refusent de distribuer, cahiers des charges draconiens à l'appui, des produits issus de parcelles ayant reçu un épandage dans les dix dernières années. Dominique Voynet avait bien prôné en juillet 2000 que "*des efforts d'information et de sensibilisation soient accomplis en direction des industriels de l'agro-alimentaire pour éviter toute stratégie de marketing*

*discriminatoire à l'encontre de l'épandage des boues". Rien n'y a fait.*

De plus, **les consommateurs, comme les riverains des zones d'épandage, s'y opposent eux aussi.** Logique. Au début des années 1990 des importations massives de boues allemandes avaient donné lieu à de nombreux épandages "sauvages". Souvent pestilentiels. Sans compter qu'avant 1998 les boues avaient le double statut de déchet et de matière fertilisante. Confusion, complexité, manque de lisibilité de la réglementation furent à l'origine de nombreux contentieux. Et d'une application qui variait d'un département à l'autre.

Résultat d'une pagaille croissante, personne ne se hasarde à soutenir que les risques de pollution diffuse n'existent pas. Notamment ceux de contamination biochimique et de l'accumulation de métaux lourds dans les sols. Redoutant leurs conséquences, les agriculteurs ont commencé à rejeter à leur tour l'épandage. D'éventuelles pollutions pourraient porter atteinte à leur patrimoine et à leurs productions, comme à l'environnement.

Ils revendiquaient depuis plusieurs années la création d'une "garantie décennale" : un régime d'assurance spécifique couvrant les risques liés à l'épandage. Acquittée par les producteurs de boues, elle garantirait les "risques de développement" qui ne sont pas connus lors de l'autorisation d'épandage. Une revendication qui a été satisfaite par la LEMA en 2006.

Un certain nombre de collectivités pratiquent le **compostage mixte, déchets verts et boues**. Un cahier des charges très précis contraint alors à des contrôles quotidiens des boues pour s'assurer de la qualité du compost réalisé.

En fait, suivant la nature des eaux usées à traiter, **il peut s'avérer difficile de mesurer la dangerosité effective des boues**. Leur nature diffère énormément d'une station à l'autre. L'activité d'un industriel, ou même d'un artisan pollueur, peut générer des rejets nocifs. Les saisons et les pluies ont aussi une grosse influence sur leur évolution. À l'heure actuelle, les **contrôles** exercés à la sortie des

stations d'épuration sont **épisodiques et dispersés**. On n'a donc qu'une idée très vague du contenu réel des épandages. Il faudrait certainement commencer par ce premier point, et rendre obligatoire des contrôles plus soutenus, sous peine de sanctions.

**La chaîne de dépollution des eaux usées demeure incomplète.** Les collectivités et les opérateurs le savent. De nouvelles méthodes de traitement des boues sont expérimentées par les chercheurs, comme l'oxydation par voie humide, une technologie d'incinération réputée moins polluante que les solutions classiques. Mais les premières réalisations en vraie grandeur n'ont pas donné les résultats escomptés. Les industriels testent aussi des procédés biologiques.

Des **approches novatrices, du type lagunage**, encore insuffisamment développées dans l'espace rural, sont **à privilégier**. Le lagunage est une technique d'épuration des eaux usées par voie naturelle. Elle s'adresse aux **communes de moins de 2 000 habitants** qui disposent d'une surface au sol de 10 m<sup>2</sup> par équivalent habitants. Les stations de lagunage coûtent 1/3 moins cher qu'une station classique (lorsque l'imperméabilisation n'est pas nécessaire) mais la rentabilité est surtout visible pour l'entretien: moins coûteux, moins long et ne demandant pas de personnel qualifié. Les critères écologiques, pédagogiques, paysagers sont également privilégiés par ce système qui permet d'obtenir une eau conforme à la réglementation.

### 3) La problématique des eaux pluviales

On sait depuis les années soixante-dix que les eaux pluviales en milieu urbain concentrent des **charges polluantes qui peuvent être supérieures à celles des eaux usées domestiques**. Elles sont chargées des polluants qu'elles rencontrent lors de leur ruissellement sur les toitures (notamment en zinc, fixations en plomb), les parkings, les chaussées, les voitures, etc. (métaux lourds, hydrocarbures, traces de pesticides...). L'architecture globale des réseaux d'assainissement n'a pas été conçue pour supporter et traiter ces charges polluantes. Historiquement, les réseaux des grandes villes, dits « unitaires »,

accueillaient indifféremment eaux usées et eaux pluviales afin qu'elles soient traitées en station d'épuration. Cela correspond aujourd'hui à 40 % des 280 000 km de réseaux d'assainissement. Mais **l'imperméabilisation croissante des sols** a multiplié dans des proportions considérables le volume de ces eaux pluviales et leur degré de pollution. Elles saturent les systèmes d'évacuation entraînant un débordement de l'ensemble des eaux polluées qui se répandent sans avoir été traitées. Le parti a alors été pris de construire des « déversoirs d'orage » permettant de transférer les eaux ainsi collectées à la station d'épuration et, au delà d'un certain débit, de rejeter les excédents directement dans le milieu naturel (1700 communes en 2004). La prise de conscience de la nécessité de disposer de 2 réseaux distincts, dits réseaux « séparatifs », s'est faite dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. De nombreuses villes en ont construit au tournant des années 90, qui accueillent uniquement des eaux pluviales (93 000 km de réseaux), ainsi que de gigantesques bassins de stockage souterrains, avec pour objectif de retarder le flux d'arrivée d'eaux pluviales en cas de fortes pluies et d'éviter la saturation des installations. Mais il s'agit là encore d'une course-poursuite éperdue avec l'imperméabilisation croissante des sols...

Les années 1990/2000 marquent une troisième grande époque de la gestion des eaux pluviales avec la **promotion de technologies dites « alternatives »**. Il s'agit de repenser totalement l'urbanisme et les politiques d'aménagement afin de **promouvoir « l'infiltration à la parcelle » des eaux pluviales, en amont** des dispositifs d'assainissement collectifs traditionnels, et des **micro-stockages au sein même de la ville**. Des débits de fuite ont ainsi été imposés aux promoteurs. De **nombreuses technologies** sont désormais mises en œuvre (chaussées réservoirs, espaces verts aménagés, fossés aménagés en centre ville, noues, talwegs, structures en nids d'abeille, toits stockants...) et deviennent un **axe capital de la réflexion sur les nouveaux habitats urbains**.

#### Qui est responsable ?

Il n'existe pas d'obligation de raccordement au réseau communal d'eaux pluviales pour les propriétaires ni

d'obligation générale de collecte ou de traitement des eaux pluviales pour les communes. Toutefois dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire a la capacité de prendre des mesures destinées à prévenir les inondations ou à lutter contre la pollution qui peuvent être provoquées par le rejet d'eaux pluviales non régulées et non traitées.

Depuis la LEMA, les communes ou leurs établissements publics de coopération doivent délimiter après enquête publique :

- des zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement,
- des zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

### **Quelle politique de prise en charge ?**

On a vu que les enjeux techniques sont importants qu'il s'agisse des ouvrages de rétention (bassins d'orage et d'infiltration) ou des ouvrages de traitement primaire (installations de prétraitement ou ouvrage de décantation) afin de limiter les effets nocifs des rejets dans les cours d'eau. Mais les enjeux financiers à venir sont aussi très lourds : le traitement des eaux pluviales représente en général déjà près de **30 % du coût de l'assainissement**, qui lui-même représente aujourd'hui 55 % de la facture d'eau de l'utilisateur. **Son financement spécifique n'est pas assuré**, les collectivités le financent par le biais de leur budget général (et donc de la fiscalité locale).

La LEMA a autorisé les communes ou les groupements de communes à instaurer une taxe annuelle due par les propriétaires des immeubles raccordés au réseau public de collecte des eaux pluviales en fonction des surfaces imperméabilisées. Cette taxe a été redéfinie dans le cadre de Grenelle 2 et fait l'objet d'un projet de décret qui devrait être

publié au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre 2011. Ce projet de décret détaille les missions du service public de gestion des eaux pluviales urbaines. Il appartient notamment à celui-ci de définir les éléments constitutifs du système de gestion (canalisations, fossés, noues...) Il s'agit d'une taxe optionnelle, qui n'est applicable que dans les zones urbaines ou dans les zones ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, qui ne sera applicable qu'à partir de 2012. Le tarif, les taux d'abattement (qui peuvent varier de 20 % à 100 %,) et la surface minimale concernée par la taxe sont fixés par l'autorité délibérante compétente (commune ou intercommunalité), son montant étant limité à 1,00 €/m<sup>2</sup>; elle peut ne pas être mise en recouvrement pour les surfaces inférieures ou égales à 600 m<sup>2</sup>.

Un autre biais de financement existe : un département par exemple peut financer le pluvial par le moyen de la dotation départementale d'investissement (DDGI).

Nombre des activités qui ont une forte répercussion sur l'abondance des eaux pluviales à recycler et leur pollution sont liées à l'activité urbaine :

- **La ville est une entité.** Une solution n'est-elle pas à étudier avec les aménageurs publics, le financement des coûts ne devrait-il pas être du ressort du budget général de la ville plutôt que des usagers du service d'eau ?
- **L'imperméabilisation** massive des sols est un non-sens. Sensibiliser à cette question et promouvoir des techniques alternatives doivent être des priorités. Il est logique de mener à côté, une politique de dissuasion et de mettre en application le principe pollueur-payeur.

Il est en ce sens regrettable que le crédit d'impôt sur la récupération des eaux pluviales qui pouvait inciter les particuliers à s'équiper, ait été réduit.

La question du financement de la gestion des eaux pluviales est encore entière et doit être **repensée dans le cadre d'une réflexion globale sur l'aménagement du territoire**, l'urbanisme, l'éco-habitat et la durabilité des infrastructures

urbaines. **Un budget spécifique « eaux pluviales » devrait être en ce sens créé au niveau des collectivités.** Il pourrait être **abondé par des dispositifs de compensation obligatoires dès lors qu'un aménagement concourt à l'artificialisation des sols.** Pratique qui aurait l'avantage d'inciter au développement des technologies alternatives, tout en procurant des nouvelles recettes à un service qui en est aujourd'hui démuné.

### 1.3. Le défi de la protection de la ressource

La disponibilité d'une ressource de qualité et abondante exige des milieux aquatiques protégés et entretenus, un fonctionnement harmonieux de la biodiversité. La gestion des fleuves, des rivières, des nappes, des zones humides comme des lieux de captage est une question prioritaire. Le Grenelle de l'Environnement s'est emparé de cette question et a traduit des réponses par l'élaboration d'une trame bleue coordonnée avec une trame verte.

**Les trames verte et bleue du Grenelle, outils d'aménagement du territoire,** visent à protéger les espaces naturels existants et à recréer une continuité écologique là où elle a disparu. L'objectif est d'assurer et de rétablir les flux d'espèces de faune et de flore sauvages entre les zones de haute valeur écologique, et de maintenir la capacité des écosystèmes à fournir les services écologiques dont nous dépendons. Le comité opérationnel "Trame verte et bleue" du Grenelle (COMOP TVB) a été chargé de définir les conditions de mise en œuvre de ces trames. La composante verte concerne ainsi les espaces terrestres, la bleue les cours d'eau et les zones humides. C'est celle-ci qui nous intéresse directement.

#### 1.3.1. La trame bleue

Le paragraphe II de l'article L371-1 du code de l'environnement définit la trame bleue comme :

- Les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes prévues à l'article L. 214-17 (de très bon état écologique ou à restaurer);
- Tout ou partie des zones humides dont la

préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1 (qualité et quantité des : eaux de surface, masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, masses d'eau souterraines) ;

- Les autres cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides identifiés comme importants pour la préservation de la biodiversité au terme des procédures prévues aux articles L. 371-2 et L. 371-3.

Des étapes successives ont été programmées pour établir le schéma des trames et leur mise en place :

- Collecte des informations et des données
- Cartographie des obstacles naturels et artificiels
- Identification des noyaux (Znieff, Natura 2000, ENS, espaces protégés) et des corridors
- Identification des points de conflits avec l'aménagement du territoire
- Établissement d'une stratégie d'interventions
- Organisation de la concertation afin de favoriser l'appropriation du réseau écologique par tous les acteurs du territoire

L'État arrête des orientations nationales avant que chaque région ne définisse un schéma de cohérence écologique suivant ces orientations (avant fin 2012)<sup>78</sup>.

**Ce schéma doit ainsi être co-construit entre l'État et la région,** dans une démarche participative et après enquête publique. Si les communes devront prendre en compte dans leurs documents de planification (directives territoriales, SCOT, PLU...) ce schéma régional, il leur sera possible d'y déroger, il n'y a **pas d'opposabilité**. De fait, les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) n'étant pas opposables à de nouveaux projets d'aménagement, **leur portée juridique est très faible**. Il n'y a donc que leur prise en compte dans les SDAGE qui pourrait avoir force contraignante.

Il est prévu que des outils fonciers puissent contribuer à la réalisation de la trame bleue, ou

<sup>78</sup> Trois décrets doivent sortir pour mettre en œuvre les TVB, le premier sur la composition et le fonctionnement du comité national de suivi de la TVB, le deuxième sur les comités régionaux. Le troisième décret attendu précisera ce qu'est la TVB, ses objectifs, ses moyens. Il définira également les schémas de cohérence écologique et donnera une valeur juridique aux guides méthodologiques qui ont déjà été adoptés. Nous n'avons pas encore eu accès au projet de texte. Ceux-ci devraient être, si l'on en croit l'échéancier des décrets d'application à la loi Grenelle 2, publiés en septembre 2011.

l'acquisition possible de zones humides menacées par les Agences de l'eau.

Il existe déjà un organisme foncier qui rassemble l'ensemble des caractéristiques qui permettront d'assurer un rôle d'accompagnateur et de suivi de la trame bleue. Nous parlons bien entendu de la SAFER. Il faut noter que cette organisation, créée par la loi d'orientation agricole de 1960 a comme mission distincte :

- une contribution au maintien et au développement de l'agriculture et de la forêt,
- la participation au développement local,
- la protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles.

**Il convient donc de revaloriser le rôle et les missions de la SAFER, tant en terme de connaissances territoriales et de contrôle qu'en lui donnant des moyens juridiques accrus.**

**La cartographie nationale des continuités et discontinuités des milieux aquatiques** est en cours de réalisation. Près de 50 000 obstacles à la continuité – barrages, écluses, seuils, anciens moulins désaffectés... – ont été recensés à ce jour sur les cours d'eau français. **Le projet d'inventaire « continuité écologique »**, piloté par l'ONEMA<sup>79</sup>, permettra d'identifier les ouvrages les plus problématiques et de prioriser les interventions.

Une trentaine de bases de données sur les obstacles existent bien à ce jour, mais construites par les différents acteurs de l'eau de façon trop hétérogène en termes de structure, de nature et d'échelle des données, pour être regroupées dans une seule et même base. Une nouvelle base est donc constituée, nationale, à partir des informations existantes et des nouvelles informations collectées. **Cette banque de données, située au sein du Système d'information sur l'eau (SIE), est constituée de deux niveaux :**

- **le premier**, accessible à tous depuis 2009, rassemble un nombre restreint d'informations (code national, géolocalisation précise, caractéristiques essentielles) et constitue le **socle commun des différents acteurs de l'eau et de l'aménagement du territoire** : il

s'agit du **Référentiel national des Obstacles à l'Écoulement (ROE)** ;

- **le second niveau, réservé aux acteurs de la restauration et de la police de l'eau**, comprend des informations techniques permettant **d'évaluer l'impact de chacun des obstacles sur la continuité écologique** et donc les risques de **fragmentation écologique** : possibilités de franchissement par la faune aquatique, perturbation des migrations, qualité du transport sédimentaire... Cette banque de données, « Information sur la Continuité Écologique » (ICE), doit permettre de définir les obstacles les plus problématiques qui devront être aménagés en priorité.

La présentation de la stratégie nationale pour la biodiversité révisée (19 mai 2011) fut l'occasion pour la ministre de l'Écologie d'indiquer que **trois appels à projet visant à restaurer les continuités écologiques allaient être lancés**. Ils auraient pour objectif pour le premier, de rétablir les continuités écologiques interrompues par des infrastructures linéaires existantes ; pour le second, de renforcer les éléments du paysage permettant la continuité dans l'espace agricole (haies, bosquets, mares, etc.) ; et enfin, pour le troisième et dernier, d'élaborer des trames vertes et bleues en ville.

**Une chose est d'affirmer que l'État agit par le biais d'appel à projet** (ce qui en corollaire, signifie le désengagement financier de l'État qui préfère faire payer les actions qu'il souhaiterait entreprendre par d'autres, telles que les collectivités et les entreprises), **une autre est d'accompagner la mise en œuvre de ces projets**. Peu de précisions ont en effet, à l'heure actuelle, été données quant à leur contenu ; nous pourrions en déduire que ces appels à projet ne sont qu'au stade de l'élaboration. Verront-ils le jour avant la présidentielle de 2012 ? Rappelons que nous devons agir en urgence pour reconquérir la biodiversité et, en corollaire, pour préserver les ressources hydriques du pays. Nous ne pouvons pas attendre...

<sup>79</sup> Le groupe de travail, piloté par l'Onema, est composé de nombreux experts issus de différents organismes : agences de l'eau, direction de l'eau et de la biodiversité, directions régionales de l'environnement (Diren), EDF, offices de l'eau, Onema, Voies navigables de France, Organismes de recherche (Cemagref, CNRS, Universités, INRA)

### 1.3.2. L'entretien des cours d'eau et des voies navigables

**Le bon état d'une rivière**, outre la qualité physico-chimique de l'eau, dépend en grande partie de sa morphologie ; or celle-ci est très souvent altérée, en particulier par les barrages, les seuils et les travaux d'hydraulique agricole. Les caractéristiques physiques des rivières résultent de l'interaction entre le débit liquide de l'eau et le débit solide des sédiments qui a pour conséquence d'en modeler la forme.

**Principales composantes physiques** d'un cours d'eau :

- le lit mineur : correspond à la portion du cours d'eau mouillée en période normale,
- le lit majeur et les annexes hydrauliques qui incluent le lit mouillé en période de crue ainsi que les bras secondaires et les zones humides connectées de façon continue ou temporaire,
- les berges et la ripisylve (boisement de bord de cours d'eau),
- la ligne d'eau, constituée par la nature et la diversité des écoulements (vitesse, hauteur)
- la continuité écologique, soit la capacité des organismes vivants et des sédiments à effectuer leur migration.

**Trois grands types d'altérations morphologiques** peuvent être distinguées :

- le recalibrage et la rectification des cours d'eau (avec notamment les opérations de remembrement de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle),
- la construction de barrages et seuils qui bloquent la migration des poissons et des sédiments,
- les modifications sur le bassin versant (suppression des éléments tampons – haies, talus, fossés).

Ces questions ont donc été prises en compte lors des réflexions menées par le Grenelle. DCE et LEMA font également pression pour que la multitude des ouvrages, grands ou petits – ceux-ci pouvant être implantés sur les cours d'eau depuis des siècles (moulins, petits barrages...) – garantissent formellement la continuité écologique. L'obligation qui leur est faite, si nécessaire, d'être équipés – par

exemple de « passes à poissons » et de « pelles » pour les sédiments – engage à des travaux dont le coût est loin d'être négligeable. Or pour le plus grand nombre, les petits ouvrages sont abandonnés et ne font plus l'objet d'un usage clairement identifié ni même d'un entretien quelconque. La majeure partie est constituée de seuils inférieurs à 5 mètres qui constituent un impact majeur sur l'état des milieux aquatiques.

#### 1) La problématique des cours d'eau non domaniaux

Ainsi, d'importants problèmes existent sur les cours d'eau non domaniaux. Le sol est privé, il est la propriété de centaines de milliers de riverains. **La qualité de riverain confère au maître du fonds un droit de propriété et des droits d'usage.** Si le riverain est tenu à certaines obligations (curage, entretien de la rive, bonne tenue des berges, respect du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques), **il n'a pas de servitude le long des berges, peut installer des ouvrages sur les cours d'eau**, en réduire le débit de façon importante, entraver ainsi la continuité écologique sans avoir de compte à rendre.

Seule mesure récente, le **Grenelle I** demande que, le long de certains cours d'eau et plans d'eau, le propriétaire agricole, ou à défaut l'occupant, mette en place et maintienne une **couverture végétale permanente sur une largeur d'au moins cinq mètres à partir de la rive.** Mais ne sont concernés que les **exploitants agricoles demandeurs d'aide soumise à la conditionnalité**<sup>80</sup>, pour autant que le cours d'eau ait été visé par arrêté préfectoral.

Au-delà se pose la question de l'entretien des dizaines de milliers de petits ouvrages, propriété de particuliers ou de collectivités locales, qui n'ont pas, ou très peu, été entretenus depuis des décennies, voire des siècles pour les plus anciens d'entre

<sup>80</sup> La conditionnalité est un dispositif mis en place depuis 2005 qui soumet le versement de certaines aides communautaires au respect d'exigences de base en matière d'environnement, de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), de santé (santé publique, santé des animaux, santé des végétaux) et de protection animale. En 2009, les aides concernées par le respect de ces exigences regroupaient : les aides couplées et découplées du 1er pilier de la PAC; les aides à la restructuration et à la reconversion des vignobles<sup>1</sup> versées en 2008; certaines aides de développement rural (2ème pilier de la PAC) relevant de la programmation 2007-2013.

eux. D'autres ouvrages sont très récents, c'est par exemple le fait des micro-barrages hydroélectriques qui ont pourtant été encouragés par le Grenelle alors qu'ils ont de fortes incidences négatives sur la continuité écologique immédiate. **Notre législation fait primer l'intérêt particulier sur l'intérêt général – n'est-ce pas illogique ?**

**Quels moyens d'action mettre en place ?** Afin d'encourager un entretien régulier des cours d'eau non domaniaux, la loi de février 1995 a prévu des **plans simples de gestion** qui peuvent être soumis à l'agrément du représentant de l'État. Ils permettent d'obtenir le **bénéfice d'aides de l'État** et de ses établissements publics attachées au curage, à l'entretien et à la restauration des cours d'eau. Mais, de plus en plus fréquemment, on constate que **les collectivités sont appelées à se substituer aux riverains défaillants.**

Nous proposons d'adapter à ce niveau la recommandation faite par Christian Kert dans le rapport de l'OPCEST. Pour les différents ouvrages appartenant à des propriétaires privés ou à des associations privées, **il appartiendra à l'autorité de contrôle d'exiger, après recensement, la réalisation des travaux de confortement, sécurisation, maintenance, dans un délai de 5 ans maximum, et de tenir informée la collectivité concernée des démarches entreprises** afin d'assurer notamment la prise en compte des dimensions socio-économique et patrimoniale des structures visées. Au-delà de ce délai, il appartiendra au Préfet du département d'exiger la réalisation des travaux ou de prononcer la mise en péril de l'ouvrage et sa démolition.

Nous proposons également que, **dans l'hypothèse de carences avérées**, soit prévue la **prise en charge obligatoire de ces travaux par un syndicat de rivière ou un syndicat mixte** présent sur le territoire concerné. Cette prise en charge pouvant être financée par une redevance pour services rendus acquittée par le/les propriétaire/s. Ces modalités concourront à prévenir les scénarios catastrophes.

## 2) Les aménagements liés à la navigabilité

**Des aménagements sont réalisés sur les voies navigables** afin d'assurer leur navigabilité, mais également le maintien des niveaux d'eau indispensables à l'alimentation en eau des industries, de l'agriculture et des populations. Le financement de l'entretien de ces voies navigables est assuré par une taxe hydraulique, instaurée par la Loi de Finances pour 1991, et perçue au profit de l'Établissement public « Voies navigables de France ». Mais les projets importants, à l'exemple de la remise en navigation du Lot à objectif de tourisme fluvial, demandent des coordinations et des financements considérables.

Il apparaît indispensable que des actions opérationnelles soient dessinées à l'échelle des grands bassins hydrographiques dont la gestion ne peut être la compilation d'une déclinaison de projets locaux. Pour ce faire, il apparaît nécessaire que les **fleuves et grands cours d'eau soient dotés de plans de gestion intégrée**, à l'exemple de la Loire et de la Garonne. Le rapport de la DATAR<sup>81</sup> mentionne à cet égard qu' « *il est urgent de concevoir une politique spatiale pour les fleuves et les rivières par grands bassins hydrographiques interrégionaux, menée et coordonnée par des administrations de missions partenariales* ».

**L'importance croissante, en termes socio-économiques, du tourisme fluvial de loisir** appelle à l'identique une réflexion approfondie qui n'a pas été conduite jusqu'à présent. Chaque année, des dizaines de milliers de touristes, dont une part notable de touristes étrangers, empruntent voies navigables et rivières, concourant au développement d'un secteur économique en croissance régulière. Pour autant, la plupart rejette directement à l'eau tous les effluents qu'ils produisent, participant activement à la pollution des eaux.

L'impact de ces activités touristiques fluviales, et notamment leur impact environnemental, devra faire l'objet d'une **meilleure réglementation préventive** et d'une évaluation des nuisances

<sup>81</sup> Rapport DATAR « Aménager la France de 2020 », rédigé par Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

occasionnées et leurs coûts afin de mettre en place une **compensation** en rapport. Il est indispensable que celle-ci participe aux gigantesques besoins de financement que nécessitent fleuves, rivières et voies navigables tant dans leur protection que leur aménagement.

### **1.3.3. L'enjeu de protection des zones humides et sensibles**

Le terme zone humide recouvre de façon générale les zones humides continentales et les zones humides des domaines littoraux et océaniques. Ici, nous ne nous intéresserons qu'aux zones humides continentales qui recoupent les eaux dormantes (étangs, mares...), les eaux courantes (fleuves, ruisseaux), les zones inondables (bois marécageux, prairies alluviales...) et les zones hygromorphes végétales remarquables (aulnaies, tourbières...). **Leur importance écologique est primordiale** : elles participent à l'auto-épuration de l'eau, contribuent à l'atténuation des crues ou, au contraire, au soutien des réserves en période de sécheresse. À l'image du Marais poitevin ou de la Brenne, ce sont de **véritables réservoirs de biodiversité** : elles sont considérées comme le milieu naturel terrestre le plus riche en espèces animales et végétales sous nos climats, plus de 50 % des espèces d'oiseaux en dépendent et 30 % des espèces végétales remarquables y sont localisées.

Elle peuvent également être des lieux d'importantes activités socio-économiques (tourisme, élevage, pisciculture, chasse...).

#### **Des milieux fortement dégradés lorsqu'ils n'ont pas été détruits**

Mais du fait de leur image parfois assez médiocre dans la conscience populaire (les zones humides sont parfois considérées comme des zones insalubres et pestilentiellles), l'homme a cherché, pour ses activités économiques ou sociales, à assécher, drainer et remblayer les zones humides. L'industrialisation, l'urbanisation et les pollutions qui s'ensuivent ont contribué à réduire fortement ces lieux sensibles, allant même parfois jusqu'à les détruire. **Les deux tiers des zones humides ont ainsi disparu au cours du XX<sup>ème</sup> siècle**, et

plus particulièrement entre 1960 et 1990, **sous l'effet de la croissance de l'urbanisation et des activités industrielles et agricoles**. Les principales zones humides françaises métropolitaines (hors vasières, milieux marins, cours d'eau et grands lacs) représentaient en 1999 environ 1,5 millions d'hectares, soit moins de 3 % du territoire métropolitain. Leur régression se poursuit au rythme de 10 000 ha par an<sup>82</sup>, même si depuis la fin du siècle dernier, celle-ci se soit quelque peu ralentie du fait d'une prise de conscience et d'une impulsion législative. En effet, en 1992, le législateur a déclaré la **préservation des zones humides d'intérêt général** et des efforts ont été faits par des collectivités territoriales, des associations et par le secteur privé. Le **Plan national d'action de 1995** marque une nouvelle volonté de restauration des zones humides importantes et de reconquête des sites d'intérêt national avec notamment la création d'un **Observatoire national des zones humides (ONZH)**. Tardives et insuffisantes, ces mesures n'évitent pas que les zones humides demeurent parmi les milieux naturels les plus dégradés et les plus menacés en France, tant en terme de surface qu'en terme d'état de conservation.

Fortement liés à une question spatiale (les différents enjeux des zones humides impliquent l'élargissement du périmètre que constitue le bassin versant, unité de base à traiter), les zones humides évoluent spontanément ou artificiellement sous la dépendance de différents facteurs (physiques, biologiques, anthropiques). Si certaines zones humides réellement naturelles se maintiennent de façon marginale, la grande majorité d'entre elles sont des espaces semi-naturels, résultant d'un équilibre entre les processus naturels et les activités humaines. **Leur entretien ou leur restauration supposent une approche globale et multi-sectorielle** des problèmes de gestion à l'échelle d'un bassin versant en raison de l'interdépendance fonctionnelle de ces milieux. Mais il est difficile d'identifier un maître d'ouvrage qui

<sup>82</sup> La sarcelle d'hiver, *L'animal du mois*, Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

<sup>83</sup> Études et documents n° 23, 10 juin 2010  
La **Convention Ramsar** est un traité international adopté le 2 février 1971 pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides visant à enrayer la dégradation et la disparition de zones humides, aujourd'hui et demain, en reconnaissant les fonctions écologiques fondamentales de celles-ci ainsi que leur valeur économique, culturelle, scientifique et récréative.

puisse s'investir, ce qui s'explique aisément : aucun revenu direct ne peut être retiré en contrepartie de l'investissement nécessaire.

**Le rôle multifonctionnel et l'interdépendance des zones humides** ne sont trop souvent constatés et compris qu'après leur destruction alors qu'elles remplissent des fonctions primordiales de régulation de la quantité et de la qualité de l'eau dont **l'impact environnemental et économique est considérable**<sup>83</sup>. Les problèmes socio-économiques et écologiques provoqués par la disparition ou la dégradation de ces milieux vont ainsi de l'amplification catastrophique des crues à l'érosion accélérée du littoral ou des berges, en passant par l'altération de la qualité de l'eau, la diminution des ressources halieutiques, la réduction de la faune aviaire, etc. Un rapport du Commissariat général au développement durable de 2010 évalue les pertes de disparition de 20 000 ha de zones humides en France en fonctions et bénéfices de 18,1 à 62,6 M€/an, soit de 405 à 1400 M€ sur 50 ans, à comparer au coût d'acquisition et d'entretien de ces 20 000 ha, soit 200 à 300 M€ sur 50 ans.

Selon la convention Ramsar<sup>84</sup> (traité international adopté en 1971) et la DCE, la restauration, la protection, la gestion et l'utilisation rationnelle de ces zones riches mais sensibles sont un devoir civique dans l'intérêt des générations présentes et à venir.

### **Le plan d'action gouvernemental**

La France a listé environ **80 grandes zones humides dont la conservation est jugée prioritaire**. L'acquisition foncière de 20 000 ha de zones humides à des fins de conservation environnementale, est prévue d'ici 2015 dans la loi Grenelle 2, via les Agences de l'eau et le Conservatoire du littoral. Dans le cadre de l'application des directives européennes "Habitats" et "Oiseaux", les enjeux de leur conservation passent notamment par la mise en place du réseau Natura 2000.

En février 2010, le **nouveau Plan national d'actions pour la sauvegarde des zones humides** a été lancé, doté d'un budget global de 20 millions d'euros sur trois ans pour l'État et ses établissements publics. **Le manque d'articulation de ce plan avec les nouveaux SDAGE de 2009** est regrettable. Car

pour une gestion rationnelle des ressources (eau, espèces, granulats...) s'inscrivant dans le cadre d'un développement soutenable respectueux de l'environnement, **un effort de concertation est nécessaire** afin de trouver un compromis entre les différents gestionnaires de l'espace.

Si **des outils techniques et juridiques** qui permettent de restaurer ou préserver la plupart des milieux naturels existent aujourd'hui, ils sont cependant **encore insuffisants**. Un **manque de volonté politique** entrave la prise en compte des dynamiques et de leur recapitalisation.

### **Les services environnementaux : une dynamique à favoriser**

Repenser la **politique de reconquête de l'environnement** en responsabilisant les acteurs économiques afin de les inciter à mieux préserver la ressource représente un défi particulièrement important. Car la destruction des milieux naturels et des services écosystémiques est liée à leur **caractéristique de bien public** : les usagers peuvent en bénéficier sans contribuer à leur maintenance, situation qui emporte par là des risques d'affaissement ou de disparition du service.

**Le paiement pour services environnementaux (« PSE »)**<sup>85</sup> apparaît comme un outil intéressant pour résoudre cette difficulté, il est à valoriser dans le cadre de la politique de préservation des zones humides.

Le PSE se présente comme un **engagement volontaire défini dans le temps**, organisé entre, au moins, un payeur et un fournisseur. Il porte **sur un service écosystémique déterminé** et est soumis au respect d'un **contrat**. Il permet la « rémunération » d'acteurs afin que soient conduites des actions favorables à l'environnement et éliminer les pratiques néfastes au bon fonctionnement de l'écosystème considéré, l'ensemble de celles-ci faisant l'objet d'un cahier des charges. Ces changements de pratiques ont un coût supporté par

<sup>84</sup> [http://www.ramsar.org/pdf/wurc/wurc\\_actionplan\\_france\\_2010.pdf](http://www.ramsar.org/pdf/wurc/wurc_actionplan_france_2010.pdf)

<sup>85</sup> " Le paiement pour services environnementaux (PSE) est un mécanisme (...) qui vise à favoriser des externalités environnementales positives grâce au transfert de ressources financières entre les bénéficiaires de certains services écologiques et les fournisseurs des services ou les gestionnaires de ressources environnementales. " (Mayrand et Paquin, 2004)

l'acteur, coût qu'il s'agit de compenser à court terme pour un profit collectif à long terme (purification de l'eau, prévention des inondations, etc.).

A priori, **ce mécanisme** paraît simple. Il **a démontré son efficacité** – citons l'exemple, en France, de Nestlé Water susmentionné (I-1.2.2.d) ou encore, au Brésil, le modèle de gestion de l'eau participatif intégré au bassin versant de Sao Paulo qui prévoit des compensations pour les municipalités situées en zones de captage des eaux et soumises à de fortes restrictions d'usage du sol.

Ceci étant, **plusieurs écueils sont à relever**. Ils portent notamment sur la **difficulté d'évaluer monétairement** le ou les services environnementaux à préserver ; la définition du critère utilisé pour déterminer le montant de la compensation ; les modalités d'évaluation de l'efficacité ; l'utilisation incertaine des paiements... Le PSE peut être un instrument intéressant si tant est qu'il soit bien défini au préalable et correctement utilisé par les parties. Il paraît essentiel de **l'adapter à chaque cas d'espèce** et **d'assurer sa mise en œuvre en toute transparence**.

Une autre approche à relever est celle des **« mesures agri-environnementales »** (MAE), instrument économique incitatif volontaire et contractuel inscrite dans le Règlement de développement rural (RDR)<sup>86</sup> et notamment mobilisé en Europe dans le cadre de la PAC. Les MAE peuvent être considérées comme un type de PSE.

Il s'agit ici de **réorienter les aides à la production agricole vers la rémunération des services environnementaux** fournis par l'agriculture (lutte contre l'érosion en pratiquant l'agroforesterie ; compostage de l'ensemble des déjections animales à épandre sur les cultures ; protection de la biodiversité en développant et respectant des corridors écologiques). L'approche retenue par le RDR est de proposer aux agriculteurs d'adopter des pratiques jugées améliorantes et allant au-delà des exigences règlementaires contre une rémunération payée par les pouvoirs publics.

Ces mesures agri-environnementales sont une catégorie de PSE de type **« gouvernement-financed program »**<sup>87</sup>, qui selon certains économistes,

seraient moins efficaces et moins efficaces que les PSE de type **« users-financed program »** défini ci-dessus. D'aucun estime cependant que **ce type de PSE peut être intéressant s'il est assorti d'un système de contrôle et de coordination entre les différentes parties prenantes** (compensation payée par la collectivité locale contre le respect par tous les agriculteurs présents dans une zone géographique déterminée, d'un cahier des charges strict en matière environnemental et social contenant une procédure de contrôle).

Une révision de la réglementation s'avère ainsi nécessaire pour gérer les différents enjeux.

- Il est d'une part essentiel de **refuser toute aide publique d'investissement aux activités et aux programmes de nature à compromettre l'équilibre biologique de ces zones sensibles**, en particulier celles qui encouragent le drainage et l'irrigation.
- Il semble d'autre part intéressant d'**encourager les acteurs économiques à recourir aux PSE**, si tant est que ceux-ci soient bien définis, assimilés par l'ensemble des acteurs et correctement mis en œuvre, afin de réduire au maximum les externalités négatives (nuisances et pollutions découlant d'une activité humaine) et récompenser les externalités positives (services environnementaux rendus par le secteur forestier, par l'agriculture, etc.).

#### 1.3.4. La protection des captages

La production d'eau potable est assurée en France par environ **34 000 captages** qui vont puiser dans les eaux souterraines (96 %) et les eaux de surface (4 %). Des normes de potabilité sont exigées et une protection de ces aires de captage est indispensable afin d'assurer la sécurité sanitaire de l'eau, prévenir et diminuer toute cause de pollution locale, ponctuelle et accidentelle qui pourrait en altérer la qualité. Cette protection a répondu dans un premier temps à différentes directives européennes, dont la DCE, ainsi qu'à la loi sur l'eau de 1992.

<sup>86</sup> Le Règlement de développement rural (RDR) définit la politique communautaire de développement rural, composée de mesures de restructuration du secteur agricole et de financements portant sur l'environnement et la gestion de l'espace rural (notamment la gestion des sites Natura 2000, l'économie rurale et le développement local.

<sup>87</sup> Wunder, Engel et Pagiola (2008)

**Trois niveaux de protection** ont ainsi été définis (code de la santé publique, art. L. 1321-2 et R. 1321-13) à établir pour chaque captage à partir d'études hydrogéologiques, mais **un retard important a été pris dans la mise en place de ce dispositif** en raison de procédures longues, complexes, d'une réglementation multiple liée à la fois aux questions de santé et d'environnement :

- le périmètre de protection immédiate, de surface très limitée ; il est acquis en pleine propriété par le maître d'ouvrage. Il est clôturé pour éviter toute intrusion.
- le périmètre de protection rapprochée, plus vaste en général, toutes les activités susceptibles de provoquer une pollution y sont interdites ou soumises à des prescriptions particulières.
- le périmètre de protection éloignée qui n'est pas obligatoire mais qui peut venir renforcer le périmètre précédent. Il peut s'avérer nécessaire si la réglementation générale paraît insuffisante et que certaines activités présentent des risques sanitaires devant être encadrés pour réduire leur impact. Ce périmètre peut être très vaste et s'étendre même sur tout un bassin versant.

De nombreux points de captage ont dû être fermés durant la dernière décennie, en raison de la dégradation continue par les pollutions diffuses dues aux nitrates et aux phosphates, à la présence de produits phytosanitaires, à une turbidité excessive ou encore à une mauvaise qualité microbiologique... Les pollutions diffuses n'avaient pas été prise en compte dans ce premier temps et c'est **la LEMA qui prévoit des dispositifs complémentaires** pour les prévenir en instituant **les aires d'alimentation des captages**. Dans ces **zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE)**<sup>88</sup>, le préfet peut arrêter un programme d'actions qui peuvent notamment être des modifications des pratiques agricoles ou des aménagements ; en cas d'inertie, le décret 2007-822 du 14 mai 2007 lui donne la possibilité de rendre ces mesures obligatoires. Mais, si pour les actions volontaires, le surcoût peut être financé par le biais de mesures agro-environnementales, il n'en est alors plus de même, mais des aides peuvent néanmoins être obtenues des Agences de l'eau.

Le plan national santé-environnement (PNSE 1) prévoyait que 100 % des points de captage d'eau potable devaient bénéficier fin 2010 d'un périmètre de protection assorti de prescriptions: en janvier 2011 ce sont seulement 60 % des captages qui sont protégés, 40 % ne le sont pas et ne disposent pas encore de déclaration d'utilité publique (DUP) instaurant les périmètres de protection – 14 000 points restent à protéger.

Une des actions retenue par le Grenelle 1 a été de décider la protection de 500 captages les plus menacés par les pollutions diffuses et les ministères du Développement durable, de la Santé et de l'Agriculture ont établi en 2009 une liste de **507 captages prioritaires**, soit 844 ouvrages de prélèvement. **La seconde phase consiste en la définition et la mise en œuvre des programmes d'actions**, en concertation avec les acteurs locaux, pour assurer leur protection effective. Il s'agit notamment pour chaque captage d'arrêter la zone de protection de l'aire d'alimentation du captage, sur la base d'un diagnostic territorial des pressions agricoles, et le programme d'action au plus tard à l'automne 2011, afin de permettre la mise en place des mesures agro-environnementales d'ici mai 2012. Ces captages ont été pris en compte dans les SDAGE<sup>89</sup> approuvés fin 2009.

Les étendues des sites concernés varient et peuvent atteindre des centaines, voire des milliers d'hectares - ce qui alors pose des problèmes bien particuliers dont on n'a pas forcément la solution aujourd'hui. Ainsi, en Eure-et-Loir, les services du Conseil général ont-ils évalué, en octobre 2010, que pour la cinquantaine d'aires d'alimentation de captages concernés, ce sont 20 % de la surface agricole utile (SAU) du département qui doivent évoluer vers des pratiques agricoles excluant l'usage d'engrais et de produits phytosanitaires !

<sup>88</sup> Les zones soumises à contrainte environnementale (ZSCE) regroupent : 1- les aires d'alimentation des captages d'une importance particulière pour l'approvisionnement en eau 2- les zones d'érosion diffuse des sols agricoles de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état et de bon potentiel 3- les zones humides d'intérêt environnemental particulier.

<sup>89</sup> SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux établi par le comité de bassin (voir chapitre suivant)

Les études engagées par les Agences de l'eau et d'autres acteurs, comme l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), ou la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FPEE), ont établi qu'il existe autant de sites concernés par la problématique nitrate que par celle des phytosanitaires, mais à des degrés différents. Les concentrations de nitrates identifiées comme problématiques principales par certains sites varient de 15 et 50 microgrammes par litre. Pour ce qui est des phytosanitaires, les molécules les plus problématiques parmi celles recherchées sont l'atrazine, le glyphosate et la terbuthylazine (herbicides), ou l'Ampa (produit de dégradation du glyphosate).

En termes d'actions partenariales, le **principal levier** soulevé pour préserver les ressources en eau potable concerne **la contractualisation entre les principaux acteurs impliqués** techniquement et financièrement. Mais, dans le même temps, plusieurs études juridiques ont établi que les différentes opérations de contractualisation réalisées jusqu'à présent, qui se traduisent par des indemnités versées à des agriculteurs afin de renoncer à l'usage de produits phytosanitaires, pourraient, par rapport à la réglementation européenne, faire l'objet de **recours contentieux au titre d'une distorsion de concurrence**.

Il y a là un **cadre juridique à sécuriser**<sup>90</sup>.

Plus largement c'est **toute la procédure**, et notamment la Déclaration d'utilité publique, applicable traditionnellement en matière de protection des captages, qui **devrait être considérablement revue et simplifiée**, afin d'assurer le succès d'opérations qui ne portent plus sur quelques hectares ou dizaines d'hectares, mais peuvent concerner des zones de plusieurs milliers, voire de plusieurs dizaines de milliers d'hectares de surface agricole utile (SAU).

### **1.3.5. Une nouvelle "hydro-solidarité" face au changement climatique**

Chacun s'accorde sur le caractère inéluctable **des nouvelles tensions qui vont découler du changement climatique**. Les températures ne vont pas cesser d'augmenter ; la diminution de l'enneigement et la fonte des glaciers **vont ainsi perturber les régimes hydrauliques des grands fleuves européens** qui ont

leurs sources essentiellement dans les Alpes, ceci à une échéance annoncée de quarante à cinquante années.

Les précipitations qui tombent aujourd'hui sous forme de neige tomberont sous forme de pluie, ce qui augmentera le risque d'inondations à l'aval en période hivernale, tandis que la disparition de la masse glaciaire engendrera une baisse conséquente des niveaux d'eau à la fin de l'été. Le niveau des barrages en sera naturellement affecté, entraînant une **baisse de la production d'hydroélectricité évaluée à 15 % en moyenne**.

Tous les acteurs concernés doivent donc rapidement **anticiper un changement de pratiques**. Les montagnards sont ainsi incités à économiser l'eau et à trouver tous les moyens de la stocker avant qu'elle ne s'échappe trop rapidement vers les plaines. Certaines collectivités territoriales ont d'ailleurs lancé des **programmes de suivi de la ressource**, à l'instar du Conseil général de Savoie, qui possédait déjà un réseau de mesures sur les débits des sources gravitaires qu'il va renforcer d'ici à 2012. L'objectif étant de disposer d'un état des ressources et des besoins en eau par usage sur l'ensemble de la Savoie, qu'il s'agisse de l'hydroélectricité, de l'eau potable, de l'irrigation agricole ou de la neige de culture, sans oublier les milieux aquatiques pour les sports d'eau vive.

Il restera ensuite à élaborer de **nouvelles stratégies de stockage**, ce qui passe par la redécouverte que les lacs, les tourbières, la forêt, les pâturages ou certaines formes de pratiques agricoles favorisent le stockage de l'eau, ou en ralentissent à minima l'écoulement vers les plaines, ce qui dessine une opportunité pour réinventer une nouvelle utilisation du sol.

Notre réflexion ne doit pas faire l'impasse sur les retenues collinaires destinées à la confection de la neige artificielle qui sont réalisées parfois au fil de l'eau par fermeture d'un thalweg et le plus souvent en dérivation pour alimenter une dépression. L'équilibre réalisé aujourd'hui va devenir précaire au fur et mesure du déficit des précipitations qui accroîtra l'impact de ces retenues. Une fois encore, il s'agit

<sup>90</sup> Diverses études, dont celle de Guillaume Boisset (AgroParis Tech, IPTRID et FAO), démontrent qu'il est nécessaire de définir un cadre légal pour les PSE

de **passer d'une logique réparatrice des milieux naturels à des procédures solides de prévention**, et de prendre en compte les milieux aquatiques en préalable à l'aménagement du territoire. Ce qui permettra de passer de la culture du « jour d'après » la catastrophe à la culture du « jour d'avant ».

Mais le développement de cette nouvelle culture a un coût que les communautés montagnardes entendent partager avec les habitants des plaines. Il ne s'agit plus de demander des compensations, mais bien **l'identification des services rendus**, et qu'ils soient à l'avenir rémunérés à ce titre.

Il s'agirait donc de **développer une nouvelle forme « d'hydro-solidarité »** par des mécanismes financiers compensatoires aux aménagements, à l'instar de la taxe sur les espaces naturels sensibles prélevée par les départements sur toutes les constructions. Une fiscalité qui permettrait d'instaurer une solidarité des plaines vers les montagnes et reconnaîtrait le rôle stratégique des politiques de gestion de la ressource en altitude.

Il reste toutefois à faire partager cette conviction au-delà des massifs alpins, car la Directive-cadre européenne sur l'eau n'a pas traité la question de la montagne, et la Commission européenne n'a qu'une vision très lointaine de celle-ci, celle d'un territoire qui dispose de ressources propres importantes : la neige...

### **1.3.6. L'intérêt d'une législation sur les servitudes environnementales**

La Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, affirme dans son article 2 : « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». L'État se doit ainsi d'encourager les comportements « vertueux » et d'inciter les citoyens à protéger l'environnement, notamment les ressources hydriques.

Un certain nombre de particuliers ont pris conscience que **la préservation des services écosystémiques** représente une opportunité de véritable investissement pour le futur. Quels sont les moyens dont disposent actuellement les propriétaires pour préserver la valeur naturelle de leur bien et le

soustraire, en tout ou en partie, de la convoitise ou de la spéculation agricole immobilière ?

Il existe, d'une part, un système assez peu ambitieux de **mise volontaire en refuge d'un milieu naturel**, par des propriétaires privés. D'autre part, la possibilité pour les particuliers d'introduire une demande visant à inscrire en **« réserve naturelle régionale »** (anciennement « réserve naturelle volontaire ») leur propriété. Cette procédure est relativement difficile et longue à mettre en œuvre (par la nécessité d'obtenir l'accord de la collectivité régionale notamment), n'a aucune stabilité (le classement dure 5 ans) et requiert enfin que la propriété ait des caractéristiques particulières (présence d'espèces ou d'habitats jugés d'intérêt patrimonial significatif).

Depuis de nombreuses années, la doctrine juridique et la société civile déplorent les **possibilités extrêmement limitées offertes par le droit privé des servitudes** pour la préservation des espaces naturels ou de certains milieux en France. Ce regret est d'autant plus vif que la mise en place d'outils, permettant à ceux qui le voudraient de constituer une servitude sur l'immeuble dont ils sont propriétaires, rendrait possible la protection ou la **gestion plus équilibrées d'espaces ou de milieux** qui, parce qu'ils ne sont pas remarquables, sont délaissés ou ignorés par la réglementation administrative traditionnelle. Ces milieux fournissent pourtant un nombre conséquent de **services écosystémiques** (cycles de l'eau et du carbone, prévention des crues et approvisionnement des nappes phréatiques, etc.).

**Il convient dès lors de créer, en droit français, un outil qui a démontré en Suisse, pour ne citer que ce pays de tradition juridique romano-germanique, son efficacité : la servitude écologique<sup>91</sup>.**

Celle-ci peut être définie comme une **« auto-servitude »** s'illustrant concrètement par la conclusion (signature et enregistrement légal) d'un acte juridique, durablement contraignant, entre un propriétaire foncier volontaire et un tiers qui peut être une collectivité, un établissement ou

<sup>91</sup> Notez que ce concept juridique de la servitude environnementale a été inventé en Amérique du Nord où il est relativement étendu afin de protéger le sol et la biodiversité (« *conservation easement* » en droit anglo-saxon).

une organisation de protection de la nature. Son objectif, dans tous les cas, est la **mise en défend juridique d'un espace physique en tant que paysage ou habitat naturel contre la construction ou son artificialisation**. La puissance publique n'a pas besoin d'être propriétaire, la propriété peut rester au particulier, agriculteur ou autre. Ces servitudes ne peuvent pas, par contre, figurer dans un bail rural (en raison du statut du fermage). À la différence des servitudes de service public stricto sensu, les servitudes environnementales ou écologiques dépassent le cadre du seul droit de propriété individuel. Plus que de la réglementation pure, elles impliquent la mise en place d'une réelle **coordination entre élus locaux et propriétaires pour aboutir à une contractualisation** : cahier des charges, rémunération des services rendus...

**Quels espaces utiles à protéger pour l'équilibre écologique?** Quelles utilisations possibles de ces espaces protégés? **Comment engager notre droit civil dans la préservation de la biodiversité?** Toutes ces questions doivent être abordées dans le cadre d'une politique ambitieuse de protection de la biodiversité et des services écologiques qu'elle nous rend.

La servitude environnementale, écologique, est un **chantier d'avenir**. A nous de nous en saisir. Le comité opérationnel COMOP 11 «trame verte et bleue» du Grenelle s'y était intéressé mais n'a pu voir concrétisées ses propositions en la matière. Cette proposition de création d'une servitude environnementale a été par ailleurs reprise dans le rapport d'information sur la biodiversité<sup>92</sup> présentée par la députée socialiste Geneviève Gaillard en avril 2011.

## 1.4. Nos Propositions sur l'enjeu qualité et disponibilité de la ressource

### 1.4.1. Eau et aménagement du territoire

#### 1) Les problématiques inondations, barrages, digues

**1. Veiller à ce que la compatibilité du SCOT et du SAGE d'un territoire soit effective** : ces deux schémas élaborés au plus près d'enjeux territoriaux

concrets doivent être complémentaires l'un de l'autre en tant qu'outils indispensables et de référence à un aménagement du territoire harmonieux et solidaire.

**2. Rendre les PPRn véritablement opposables aux documents d'urbanisme** et à cette fin prévoir la révision ou la modification des PLU et des cartes communales approuvés avant l'adoption d'un PPRn dans un délai d'un an pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions de ces plans. Dans les zones couvertes par un PPRI, **renforcer la mission de «porter à connaissance» du Préfet** vis-à-vis des maires ainsi que le contrôle de légalité. Enfin, préciser dans le **code de l'urbanisme** que les documents d'urbanisme ont un **rôle de protection des vies humaines**.

**3. Organiser les modalités de rachat des habitations et instaurer un droit de délaissement** pour les zones présentant un risque grave pour la vie humaine mais qui ont été urbanisées avant l'adoption d'un PPRI.

**4. Préserver et restaurer les champs d'expansion des crues**, espaces s'apparentant à de véritables zones tampons permettant de stocker les eaux qui débordent du lit mineur et de réduire les risques d'inondation des zones urbanisées à proximité des cours d'eau.

**5. Recadrer la question des risques dans sa dimension démocratique** par une procédure d'adoption des PPR ou des PPRI beaucoup plus participative et la diffusion régulière d'une information de qualité auprès de la population.

**6. Adjoindre à chaque acte de vente ou de location un document spécifique** indiquant si l'habitation est sise dans une zone PPR ou PPRI et **les informations** concernant celle-ci.

**7. Imposer un délai maximal de 10 ans aux préfetures pour que toutes les collectivités en zone inondable soient dotées d'un PPRI** reposant sur des bases incontestables qui prennent en compte l'ensemble des paramètres d'analyse. Renforcer cette démarche par la possibilité de sanctions financières en direction des collectivités réfractaires (plusieurs PPR successivement refusés ou un PCS non mis en place dans les

<sup>92</sup> Rapport d'information relatif "aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité" établi au nom de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, 6 avril 2011

délais) qui pourraient voir leur dotation globale de fonctionnement réduite. Engager une remise à jour des anciens PPR ou PPRI.

- 8. Intégrer**, dans la délimitation du zonage des PPRI, **l'interdiction de toute nouvelle construction sur les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les digues venaient à être rompues ou submergées.**
- 9. Accélérer l'inventaire national des digues** (propriété, état d'entretien) qui doit être réalisé par l'ensemble des services compétents afin d'élaborer un programme de travaux. Les pistes de financement seront explorées par une mission confiée aux différentes inspections de l'actuel CGDD.
- 10.** Conforter la préservation d'un bon état écologique des milieux aquatiques en imposant **le respect de la législation sur les débits d'étiage en veillant à préserver la notion de gestion territoriale différenciée.**
- 11. Supprimer les retenues au fil de l'eau** en cascade qui modifient radicalement la morphologie, de manière à laisser un linéaire de ruisseaux capable d'autoépuration entre deux retenues.
- 12. Abaisser les seuils de la loi sur l'eau de 1992** quant à la surface, à la hauteur de digues et au volume des retenues collinaires, et soumettre l'autorisation de tout plan d'eau à enquête publique à partir de 1000 m<sup>3</sup>.
- 13.** Laisser les **têtes de bassin vierges de toute installation.**
- 14. Rendre obligatoire la constitution de comités consultatifs** pour tout ouvrage de retenue d'eau rassemblant propriétaire ou concessionnaire, représentant de l'État et usagers ; dans le cas des grands barrages, cette instance de concertation permettra au propriétaire/concessionnaire de rendre compte des activités du barrage auprès des différentes catégories d'usagers et réciproquement, et que soient établies des **conventions de fonctionnement concernant notamment la préservation environnementale, les lâchers d'eau et l'étiage.**
- 15.** Veiller à **concilier au mieux production hydroélectrique et protection des cours d'eau et des milieux aquatiques** en encourageant les **conventions entre État/concessionnaire/structures de gestion territoriale et locale de l'eau.** Systématiser les accords-cadre

lors du renouvellement des concessions, à l'image de celui conclu entre l'ONEMA et EDF en allant vers des mieux disants.

- 16. Accompagner le développement de la petite hydroélectricité** en étant attentif aux autorisations délivrées et au respect des cahiers des charges. Sa relance programmée, légitimée par l'objectif d'atteindre une production de 20 % d'énergie renouvelable, ne doit pas impacter négativement la qualité de la biodiversité et la continuité écologique. **Les projets doivent obligatoirement être soumis à l'avis d'un Comité consultatif élargi à l'ensemble des acteurs intéressés.**

## *2) Mesures en direction de l'agriculture*

- 17. Peser fortement sur le débat en cours de révision de la PAC** afin de la réorienter vers une politique de développement durable. Sa traduction concrète se fera notamment par un abandon des aides aux monocultures intensives grandes consommatrices d'eau au profit d'une augmentation des aides à l'agriculture durable.
- 18. Reconnaître l'importance des services environnementaux rendus** par les agriculteurs, encourager une réflexion des instances agricoles sur le développement de productions moins gourmandes en intrants, développer les circuits courts.
- 19.** Programmer des **incitations à la désirrigation** pour certains systèmes de production et/ou dans certaines zones déficitaires en eau. **L'implantation de nouvelles activités, agricoles ou autres**, sur les territoires qui évolueraient vers d'autres activités agricoles, doit faire l'objet d'un vaste programme d'études associant les différents acteurs concernés.
- 20.** Mettre en place **un mécanisme financier permettant aux agriculteurs** de sortir du système d'emprunts dont ils sont prisonniers en contrepartie de leur engagement à réorienter leurs activités vers une agriculture durable (moins consommatrice d'eau et adaptée aux sols), en concertation avec les instances agricoles régionales.
- 21. Réviser les dispositions adoptées pour la création des « organismes uniques »** chargés

de répartir les droits d'eau entre ses membres pour la gestion des prélèvements agricoles par bassins versants : le décret est à simplifier et alléger de nombre de ses contraintes injustifiées pour jouer sur la responsabilité collective et donner à celle-ci les moyens de s'affirmer (des avantages sont à lier à la promotion du collectif).

**22. Réguler la circulation des produits phytosanitaires** en provenance de l'étranger et à l'intérieur de l'espace européen : une réflexion approfondie doit être portée au regard des inquiétudes que suscite la présomption d'une circulation clandestine de produits fortement toxiques, parfois interdits en France.

#### **1.4.2. Des mesures de lutte contre la pollution**

##### **1) Pollutions industrielles**

**23. Revoir les dispositions concernant la réforme des ICPE** (Installations classées pour la protection de l'environnement) de 2010 qui a conduit à soustraire plus de 50 000 sites industriels au contrôle des Installations classées. Elles doivent notamment être revues en lien avec l'évolution des dispositions communautaires relatives à la réduction progressive des émissions de polluants et les plafonds d'émission nationaux fixés pour certains polluants atmosphériques.

##### **2) Potabilisation, assainissement**

**24. Rétablir un contrôle public sur l'ensemble du dispositif d'analyse** de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ; **reconstruire pour ce faire un réseau d'acteurs publics locaux** de l'analyse de la qualité des eaux, seuls à même de provoquer une réaction locale efficace et rapide face à la survenue d'une crise sanitaire et d'assurer un suivi au plus près des besoins.

**25. Instaurer une redevance sur les eaux embouteillées perçue par les Agences de l'eau** au profit de ses missions de protection de la ressource.

**26. Systématiser les conventions de raccordement**

**pour le rejet des eaux usées d'origine industrielle** dans les réseaux publics et leur traitement par les STEP. Revoir les dispositions adoptées dans la LEMA du 30 décembre 2006 afin de **rendre effectif le principe pollueur-payeur** concernant le rejet des eaux usées d'origine industrielle.

**27. Revoir les modalités du financement de la gestion des eaux pluviales** dans le cadre d'une réflexion globale sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'éco-habitat et la durabilité des infrastructures urbaines. Instauration d'une taxe obligatoire à l'assiette élargie à tous les contributeurs à l'imperméabilisation.

**28. Programmer et contractualiser des plans de soutien à la remise aux normes des installations d'Assainissement non collectif (ANC)** au niveau des Agences de l'eau. Accélérer l'adoption de plans de zonage, promouvoir des réserves foncières afin d'encourager le semi-collectif. Revoir les modalités de fonctionnement des SPANC.

**29. Privilégier des approches novatrices d'assainissement** des eaux, du type lagunage, insuffisamment développées dans l'espace rural.

**30. Systématiser et rendre obligatoire la prise en compte des problématiques spécifiques au traitement des sous-produits de l'assainissement**, collectif et non collectif, dans le cadre de l'élaboration des Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). Création de centres de dépotage dans l'ensemble des départements.

**31. Examiner l'opportunité de mobiliser de nouvelles modalités de financement** (grand emprunt, fonds dédié, budget général des collectivités locales) **pour l'investissement des collectivités dans les réseaux** d'eau potable et d'assainissement (renouvellement ou développement).

#### **1.4.3. Gestion des milieux aquatiques**

**32. Mieux réglementer l'entretien des ouvrages impactant le débit des cours d'eau** appartenant à des propriétaires privés ou à des associations privées : il revient à l'autorité de contrôle d'exiger, après recensement, la **réalisation des travaux de confortement**,

**sécurisation, maintenance**, dans un délai de 5 ans maximum, et de **tenir informée la collectivité concernée des démarches entreprises** afin d'assurer notamment la prise en compte des dimensions socio-économique et patrimoniale des structures visées. Au-delà de ce délai, il appartiendra au Préfet du département d'exiger la réalisation des travaux ou de prononcer la mise en péril de l'ouvrage et sa démolition.

- 33. Prévoir, dans l'hypothèse de carences avérées de l'entretien d'un ouvrage, la prise en charge obligatoire de ces travaux par un syndicat de rivière ou un syndicat mixte** présent sur le territoire concerné. Prise en charge financée par une redevance pour services rendus acquittée par le/les propriétaire/s.
- 34. Doter systématiquement les fleuves et les grands cours d'eau de plan de gestion intégrée** afin d'assurer protection et bonne gestion de la ressource en amont, sur l'exemple du plan Loire.
- 35. Réglementer davantage les activités touristiques fluviales**, procéder à une évaluation des coûts de nuisance occasionnés et notamment leur impact environnemental, et mettre en place une compensation pour la protection et de l'aménagement des fleuves et rivières.
- 36. Revaloriser le rôle et les missions de la SAFER**, tant en terme de connaissances territoriales et de contrôle qu'en lui donnant des moyens juridiques accrus.
- 37. Refuser toute aide publique d'investissement aux activités et aux programmes de nature à compromettre l'équilibre biologique des zones sensibles**, en particulier celles qui encouragent le drainage et l'irrigation. Soumettre la création de tout plan d'eau à destination touristique et de loisirs à autorisation par les autorités de l'eau (intégration au SDAGE).
- 38. Engager un bilan approfondi des projets engagés pour la protection des 507 bassins prioritaires d'alimentation de captages (BAC)** d'eau potable dont le plan achoppe sur la difficulté de contractualisation de mesures incitatives avec l'ensemble des acteurs concernés, en lien avec une étude des problèmes de nature juridique et financière qui n'ont pas trouvé de solution à ce jour.
- 39. Revoir en la simplifiant la procédure applicable traditionnellement en matière de protection**

**des captages d'eau potable.**

- 40. Mettre en place une législation sur les servitudes environnementales** pour protéger les espaces indispensables à l'équilibre écologique. Dépassant le cadre du seul droit de propriété individuel, une telle politique implique une réelle coordination entre élus locaux et propriétaires pour aboutir à une contractualisation: cahier des charges, rémunération des services rendus pour la gestion de la protection et de la préservation des milieux aquatiques et de la biodiversité.
- 41. Développer l'hydro-solidarité:** l'impact prévisible du changement climatique sur le fonctionnement du cycle hydrologique impose de réinventer de nouvelles formes de solidarité amont-aval, au delà des contractualisations déjà initiées dans le cadre réglementaire actuel, et codifiées dans les SAGE et les SDAGE, sur le modèle des initiatives déjà prises en région Rhône-Alpes, relativement aux évolutions en cours de l'hydrologie alpine, et de ses conséquences attendues à l'aval, jusqu'à la Méditerranée.

#### **1.4.4. Recherche**

**Des efforts particuliers doivent porter en matière de recherche et d'innovation sur :**

- 41. La diversification des procédés et techniques d'assainissement,**
- 42. Les sous-produits de l'assainissement** aux fins de meilleure valorisation, notamment en ce qui concerne les boues,
- 43. Des solutions alternatives entre réseaux et solutions individuelles** afin de favoriser la gestion collective de l'assainissement autonome au niveau individuel comme à celui des lotissements en périphérie des agglomérations,
- 44. Les risques émergents pour la santé**, notamment dans le cadre des programmes Ecophyto 2018, PNSE 2 et du Plan national dur les résidus de médicaments dans l'eau, lancé le 30 mai 2011 par les ministères de l'Écologie et de la Santé, après évaluation et redimensionnement du Plan d'action national pour lutter contre la pollution des milieux aquatiques en 2010.

# B- LES ENJEUX

<b>II- Deuxième enjeu : pour une nouvelle gouvernance</b> .....	<b>87</b>
<b>2.1. À l'échelle nationale</b> .....	<b>87</b>
<b>2.1.1. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)</b> .....	<b>88</b>
1- Missions et moyens de l'ONEMA	
2- Un dispositif à réorienter	
3- Un avenir incertain, un repositionnement à asseoir	
<b>2.1.2. Le Comité national de l'Eau (CNE)</b> .....	<b>91</b>
<b>2.1.3. La police de l'eau</b> .....	<b>92</b>
<b>2.1.4. Conforter le pilotage de l'État</b> .....	<b>93</b>
<b>2.2. À l'échelle du bassin</b> .....	<b>93</b>
<b>2.2.1. Le Comité de bassin</b> .....	<b>94</b>
a- Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)	
b- Le programme de mesures (PDM)	
c- Le programme de surveillance	
d- La composition du comité de bassin	
<b>2.2.2. L'Agence de l'Eau</b> .....	<b>95</b>
a- Les ressources de l'Agence de l'Eau	
b- Le conseil d'administration	
c- Une situation spécifique dans des départements d'outre-mer	
d- Une gouvernance à réinventer	
<b>2.3. À l'échelle locale</b> .....	<b>98</b>
<b>2.3.1. La Commission locale de l'eau (CLE)</b> .....	<b>98</b>
<b>2.3.2. L'Établissement public territorial de bassin (EPTB)</b> .....	<b>98</b>
<b>2.3.3. Les syndicats de rivière</b> .....	<b>100</b>
<b>2.3.4. Les associations syndicales autorisées (ASA)</b> .....	<b>100</b>
<b>2.4. Une réforme nécessaire confirme les grandes juridictions administratives françaises</b> .....	<b>101</b>
<b>2.4.1. Le rapport de la Cour des Comptes de février 2010</b> .....	<b>101</b>
<b>2.4.2. Le rapport du Conseil d'État de juin 2010</b> .....	<b>102</b>
<b>2.5. Nos propositions pour une gouvernance performante et efficace</b> .....	<b>103</b>

## B- LES ENJEUX

### *Deuxième enjeu : pour une nouvelle gouvernance*

Les modalités de gestion de la ressource aquatique, inventées en France à l'orée des années 60 et traduites par la loi de décembre 1964, se caractérisent par la prise en compte de tous les enjeux liés à l'eau à l'échelle d'un bassin versant, soit le territoire baigné par un fleuve ou une rivière, de sa source à son embouchure. Cette gestion, qui fait figure de modèle et a été largement exporté dans le monde<sup>93</sup>, permet de réguler tous les usages de l'eau : pour l'alimentation humaine, l'énergie, l'industrie, l'agriculture, les loisirs, la préservation et l'amélioration des milieux aquatiques... Une gouvernance a pu ainsi être déployée de manière décentralisée et participative associant un très grand nombre d'acteurs au sein d'institutions spécifiques qui participent, aux côtés des services de l'État, à la mise en œuvre d'actions et de programmes. Cependant, les départements d'outre-mer ont été les grands oubliés de la loi sur l'eau de 1964 et c'est la loi de 1992 qui organise des Offices de l'eau dans les DOM, dont le premier n'est créé qu'en 1996, en Martinique.

Les six Agences de l'eau de métropole (pour huit districts hydrographiques) organisées autour des principaux fleuves associent dans leur gestion l'État, les collectivités territoriales et les usagers, professionnels et particuliers. La mise en œuvre de cette politique mobilise des mesures réglementaires et des incitations financières. Les premières relèvent de l'État et sont mises en œuvre par le ministère de l'Écologie qui s'appuie sur l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et le Conseil national de l'Eau (CNE). Les incitations financières quant à elles incombent aux Agences de l'eau, établissements publics de l'État créés en 1964, qui soutiennent financièrement des projets de protection de la ressource en eau (stations d'épuration, réseaux d'eaux usées...) avec les produits des redevances qu'elles perçoivent des

usagers et des acteurs économiques à l'origine des pollutions et/ou des prélèvements.

Pourtant, après avoir longtemps fait figure de modèle, l'ensemble du dispositif de gouvernance dédié à la gestion de l'eau semble aujourd'hui à bout de souffle. On ne peut que constater le désengagement sans cesse croissant de l'État du champ des politiques publiques. La sclérose des institutions, l'enchevêtrement et la dilution des responsabilités, les rivalités de pouvoir, le poids des lobbies, le déficit démocratique patent des organes innombrables dédiés à la gestion de l'eau, comme l'incapacité de dépasser les approches sectorielles, concourent à dessiner les contours d'une crise systémique et engagent à une refonte radicale des instruments de la gouvernance de l'eau, à tous les échelons d'intervention.

Il s'agit d'un défi majeur, qui engage à une mobilisation politique soutenue car ce sont tous les niveaux territoriaux d'intervention qui sont en cause.

#### 2.1. À l'échelle nationale

**La gestion de l'eau est du ressort du ministère de l'Écologie et du Développement durable.** Ses interventions sont programmées en liaison avec les autres ministères compétents pour des secteurs particuliers. Car elle intéresse également très directement l'agriculture, l'industrie, la santé, l'intérieur (collectivités locales), l'aménagement du territoire (urbanisme) et le tourisme. **Une coordination est établie par la Mission interministérielle de l'Eau**, commission

<sup>93</sup> L'approche par bassins versants et la gestion française des agences de bassin sert de référence dans les débats américains de 1968 ; la Regional Water Authorities (RWA) est créée en 1973 en Angleterre et au pays de Galles sur ce modèle ; l'Union européenne a adopté des districts hydrographiques également sur ce modèle (vr DCE).

administrative qui dépend du ministère de l'Écologie et se compose des représentants des ministères exerçant des responsabilités en matière d'eau. Cependant, antagonismes et dysfonctionnements perturbent gravement la mise en œuvre de politiques publiques efficaces et il est souhaitable qu'un véritable *aggiornamento* intervienne afin de les surmonter.

### **2.1.1. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**

#### **1) Missions et moyens de l'ONEMA**

Créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, l'ONEMA est un **établissement public national de l'État chargé des études et recherches de portée générale, et de l'évaluation**. À ce titre, l'ONEMA figure au rang des Agences et des opérateurs de l'État qui se sont multipliés durant la dernière décennie, en partie substitution de l'État centralisé – ici la Direction de l'Eau et de la biodiversité du ministère du Développement durable.

Il apporte un appui technique aux services centraux et déconcentrés de l'État ainsi qu'aux Agences de l'eau. Il 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* ».

Son financement est assuré par un prélèvement annuel d'un montant de 110 millions d'euros sur la trésorerie des Agences de l'eau – partie des 2 milliards d'euros de redevances que les Agences perçoivent annuellement dont 85 % sont financés par les usagers domestiques. L'ONEMA est ainsi financé par voie de prélèvement sur la facture d'eau des usagers domestiques, dispositif dont la pertinence et l'équité font débat.

**Des préoccupations hétérogènes** ont initialement été au fondement de la création de l'organisme. Il s'est notamment agi d'imaginer **une nouvelle structure d'accueil pour l'ex-Conseil supérieur de la pêche (CSP)**, qui était quasiment en faillite, à

raison des difficultés financières générées par une diminution régulière du montant des cotisations recueillies par les associations de pêche de loisir. Or le CSP gérait le corps des 800 garde-pêches répartis sur le territoire national, qui y exercent des missions régaliennes. Désormais mobilisés par de nouvelles tâches administratives, leur présence sur le terrain en pâtit, alors que leur action demeure indispensable à l'heure où la gestion soutenable des milieux est un impératif catégorique.

Ont été confiées à l'ONEMA :

- des missions de **contrôle des usages de l'eau**
- des **actions de coordination de la recherche et de développement de la connaissance**. Il s'agit là de l'externalisation d'une partie des missions précédemment exercées par la Direction de l'eau du ministère de l'Écologie. Ces actions ont pris une importance considérable dans le contexte de la mise en œuvre de la DCE ;
- **l'information** sur les ressources en eau et les milieux aquatiques avec le pilotage fonctionnel du Système d'Information sur l'Eau (SIE) ;
- **une action territoriale d'appui** en mettant ses connaissances et les compétences techniques de ses personnels au service du diagnostic de l'état des eaux et des milieux.

#### **2) Un dispositif à réorienter**

L'ONEMA a été **doté de moyens conséquents**, mais les impératifs hétérogènes qui ont présidé à sa création ont généré des effets pervers qui devront être corrigés.

**1. Un premier exemple avec la réorientation croissante des activités**, tant des Agences de l'eau que de l'ONEMA et de ses opérateurs, **vers le « grand cycle de l'eau »**. Or la dotation annuelle de l'ONEMA, prélevée sur la facture d'eau de l'utilisateur domestique, provient donc du « petit cycle » de l'eau. Cette situation ne peut perdurer, sauf à provoquer à terme une crise de financement. De surcroît l'orientation croissante des activités vers le « grand cycle » place

l'ONEMA dans une situation difficile. L'Office doit aujourd'hui solliciter les Agences afin de leur demander de suppléer aux carences croissantes de ses opérateurs vis-à-vis du « petit cycle », ce que les Agences vivent mal puisque la création de l'ONEMA visait précisément, à l'origine, à les délester d'un certain nombre de leurs missions...

**2. Un second exemple avec les activités liées à la coordination de l'effort de recherche** et à la connaissance, exercées *in fine* pour le compte de la Direction de l'eau du ministère de l'Écologie, qui les a « externalisées » dans une logique d'Agence.

Problème : l'ONEMA n'a pas les moyens de mener la politique de recherche qui lui a été confiée. Le nombre trop restreint de personnels scientifiques de haut niveau qu'il a pu recruter se retrouvent mobilisés pour l'essentiel de leur temps non par des tâches liées à la recherche et à la connaissance, mais par des tâches de contrôle administratif des opérateurs extérieurs. Pour remédier à ce manque, **l'ONEMA a dès lors privilégié la contractualisation d'accords-cadres**, au nombre d'une dizaine à ce jour, avec les grands organismes de recherche publics spécialisés dans le domaine de l'eau : OIEau<sup>94</sup>, BRGM<sup>95</sup>, CEMAGREF<sup>96</sup>, INERIS<sup>97</sup>... qui sont eux-mêmes déjà engagés à des degrés divers par des contractualisations avec les Agences de l'eau ou d'autres organismes tiers.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la réalité du contrôle ainsi formellement exercé par l'ONEMA sur les opérateurs extérieurs avec qui il a multiplié la signature d'accord cadres, ces opérateurs trouvant dans cette facilité un complément de financement bienvenu tout en conservant la maîtrise et le contrôle de leurs programmes de recherche propres.

**La question dès lors posée est celle de la pertinence de ces financements au parcours alambiqué** et aux résultats incertains, au regard des besoins et des attentes en matière de recherche appliquée dans le domaine de la gestion de l'eau, recherche qui devrait être plus clairement pilotée à l'avenir, dans une logique prospective et pro-active par la Direction de l'eau du ministère de l'Écologie qui, de

fait, ne peut plus prétendre piloter aujourd'hui cette activité de recherche.

**3. Un troisième exemple avec l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA)** que l'ONEMA a été chargé de mettre en place. Par décret et arrêté du 2 mai 2007, **obligation** a été faite aux services des eaux et d'assainissement **de rendre compte annuellement des caractéristiques du service et d'indicateurs de performance** : évolution et détail du prix de l'eau, performance technique et environnementale du service, rendement des réseaux, conformité de traitement des eaux usées. L'objectif étant de faire de cet observatoire un **outil des collectivités locales afin qu'elles puissent se comparer** avec d'autres services et de disposer d'un **suivi inter-performance associé au prix**. Il est également chargé de **rendre accessible, sur internet, ces données publiques**.

Si ce sont, en théorie, les collectivités qui doivent procéder à l'intégration des indicateurs dans la base du SISPEA, seules les plus importantes d'entre elles, qui disposent des personnels disponibles, qui ont le temps, les moyens, et la formation requise peuvent réaliser ces tâches. Le SISPEA doit effectuer un premier contrôle de cohérence directement lors de la saisie sur le site web de l'Observatoire. Ensuite, ce sont les services déconcentrés de l'État, (soit aujourd'hui les DDT qui ont succédé aux DDEA et DDAF), qui sont en charge de la vérification au cas par cas de la validité des données, avant de permettre leur publication. Mais les DDT éprouvent de réelles difficultés pour procéder aux contrôles de cohérence des données fournies par les collectivités.

Ici surgit en effet un problème majeur. Au sein des DDT ce sont les anciens personnels des DDAF, toujours dépendants du ministère de l'Agriculture,

<sup>94</sup> L'OIEau, Office international de l'eau, a vocation à réunir l'ensemble des organismes publics et privés impliqués dans la gestion et la protection des ressources en eau, en France, en Europe et dans le Monde afin de créer un véritable réseau de partenaires...

<sup>95</sup> BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

<sup>96</sup> CEMAGREF : Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement

<sup>97</sup> INERIS : Institut national de l'environnement industriel et des risques, établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1990 et placé sous la tutelle du MEEDDM

qui possèdent seuls les compétences requises pour renseigner la base du SISPEA. Mais le SISPEA ne figure pas dans les priorités du ministère de l'Agriculture. Cette situation, directement liée à la mise en œuvre de la RGPP, a donc fini par constituer une entrave majeure au fonctionnement du SISPEA.

On peut aussi noter qu'aujourd'hui certains départements, en amont de ces tâches, ne disposent d'aucun moyen et d'aucun personnel pour contribuer à la réalisation du référentiel national descriptif des services...

Quant au SISPEA lui-même, seuls 2,50 ETP y ont été dédiés à temps plein par l'ONEMA. Au final, ce sont moins de 2 000 collectivités (pour plus de 35 000 services!) qui ont renseigné en 2011 des batteries d'indicateurs qui leur demandent des heures de travail fastidieux dont elles ne comprennent pas l'utilité.

Pour être dans les temps, **l'ONEMA a donc sollicité les entreprises privées** afin qu'elles obtiennent un **mandatement** des collectivités et procèdent au renseignement de la base de données. **Cet outil, qui doit constituer l'ossature technique de la politique de régulation du secteur**, pourrait donc très vite être directement alimenté par les mêmes trois entreprises qui exercent un monopole écrasant sur 80 % du marché de la production et de la distribution d'eau potable et 55 % du marché de l'assainissement... Elles se retrouveraient ainsi constructeurs, exploitants du service et, demain, producteurs de données publiques sur les plus de 35 000 services d'eau et d'assainissement français ! **Il y a là une situation de conflit d'intérêt, contraire à l'intérêt général.** Les entreprises privées du secteur ne peuvent se voir confier la mission de produire des données publiques essentielles du domaine de l'eau. Au demeurant l'impasse est aujourd'hui totale puisque les entreprises refusent cette proposition de mandatement, pour des motifs financiers notamment.

**4. Un quatrième exemple intéresse le domaine sensible de la sécurité sanitaire.** L'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et l'ONEMA ont signé le 31 janvier 2011

une convention de partenariat. Pendant trois ans, les deux organismes vont s'atteler à mieux répondre aux enjeux de sécurité sanitaire liés aux secteurs de l'eau et des milieux aquatiques.

Parmi les domaines d'action prioritaires figurent « *la priorisation des substances polluantes à rechercher, l'évaluation des risques sanitaires liés aux pesticides, la caractérisation des risques émergents tels que résidus de médicaments, les nanoparticules, les cyanotoxines (toxines issues de bactéries qui pullulent notamment en cas de sécheresse et qui causent régulièrement des intoxications), ou encore le développement de méthodes d'analyses chimiques et écotoxicologiques* », (communiqué du 31 janvier 2011).

**En ce qui concerne plus particulièrement les pesticides**, l'ANSES et l'ONEMA vont mettre à **disposition sur le portail internet les connaissances** et les données dont ils disposent sur les eaux et les caractéristiques des substances. Les deux organismes développeront en particulier « *un système d'information sur les risques et impacts des pesticides dans l'eau, ainsi que sur l'identification d'indicateurs d'usage, de risques et d'impacts liés à l'utilisation des pesticides* », le tout dans le cadre du plan national de réduction de l'usage des pesticides (Ecophyto 2018). Pour rappel, ce plan vise notamment à « *réduire la dépendance des exploitations agricoles aux produits phyto, tout en maintenant un niveau élevé de production agricole* ».

En 2011, l'ONEMA contribuera ainsi aux objectifs et au programme annuel d'Appel à projets de recherche de l'ANSES dans le domaine de la santé-environnement.

Les résultats de tels programmes, portés par différentes instances, ne sont appréhendables que des spécialistes du secteur. **Il n'y a que peu de lisibilité des politiques conduites en matière de qualité sanitaire de l'eau.** L'utilisateur, même averti, ne peut comprendre ni qui porte les politiques, ni dans quelle stratégie globale elles s'inscrivent. Transparence et démocratie exigent un affichage clair de la stratégie de recherche nationale dans les différents domaines de l'eau et de sa traduction concrète.

### **3) Un avenir incertain, un repositionnement à asseoir**

Dans ce contexte **on peut s'interroger sur la capacité de l'ONEMA à conduire à bien**, à moyens constants, **l'impressionnante liste de missions qui lui sont aujourd'hui confiées**.

**Ses missions dans le domaine de la recherche et de la connaissance souffrent à la fois d'une absence de hiérarchisation dans ses priorités ainsi que de contrôle.**

**Il encourt le risque de muer en structure-passerelle** alors que les enjeux de la recherche et de la connaissance devraient plus que jamais bénéficier d'un pilotage stratégique pour faire face aux défis colossaux de la période. Or il est à prévoir que ses moyens puissent être restreints : à l'automne 2010 le gouvernement annonçait que tous les opérateurs de l'État allaient, à leur tour, devoir passer sous les fourches caudines de la RGPP : réduire leurs coûts, diminuer leurs personnels, accroître leur productivité, etc. Dans ce contexte, le devenir de l'ONEMA est clairement posé.

Ainsi, il nous apparaît opportun que **l'ONEMA se recentre sur les missions** qu'elle a commencé à développer de façon pertinente, la **production de données publiques et la connaissance**. Un manque certain apparaît dans cette collecte des données et concerne la **connaissance de la valeur du patrimoine public, réseaux et infrastructures**. Il n'y a pas aujourd'hui d'organisme central qui s'assure de leur entretien, de l'état de maintien de ces installations, aucun indicateur global. Nous proposons que l'ONEMA se voit confier les missions de **centralisation de cette connaissance et de conseils sur le suivi du patrimoine et de sa gestion**.

Au-delà, les activités d'un **pôle public fort de recherche sur l'eau et les milieux aquatiques** relèvent d'une tutelle stratégique **de la Direction de l'eau du ministère de l'Écologie**. Ce pilotage de la recherche doit s'effectuer en lien plus étroit avec les orientations décidées à l'échelon communautaire.

Cela entraînerait de facto **un repositionnement des missions exercées par les 800 gardes pêches** exerçant sur le territoire national, que nous proposons de rattacher à une police unique de l'Environnement sous tutelle du futur ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du territoire (§2.1.3.).

#### **2.1.2. Le Comité national de l'eau (CNE)**

**Structure de concertation censée être un outil essentiel d'une gestion démocratique de l'eau**, le CNE a un **rôle consultatif** auprès du ministère de l'Environnement **sur les orientations de la politique nationale de l'eau**. Il doit être consulté notamment sur les grands projets d'aménagement et de répartition des eaux, sur les questions communes aux bassins. Par ailleurs, la LÉMA lui a confié une **mission d'évaluation et de suivi de la qualité et du prix des services publics** d'eau et d'assainissement, ainsi que des missions de définition du futur Système d'information sur l'eau (SIEau), et de suivi des orientations en matière de pêche.

Le CNE a également pour mission de donner son **avis sur les textes préparés** par des hauts fonctionnaires du ministère (lois, décrets, arrêtés, circulaires...), très fréquemment d'une grande complexité juridique. Mais, dans la pratique, ceux-ci ne sont soumis aux parties prenantes pour avis que la veille des réunions, voire leur sont communiqués le jour même... Le CNE n'agit donc dans ces conditions que comme une **chambre d'enregistrement qui valide les projets élaborés par l'administration**.

**Le CNE est présidé par un parlementaire désigné par le Premier ministre**. Les parties prenantes qui participent à ses travaux sont désignées de manière discrétionnaire par l'État, selon une composition qui rappelle celle des comités de bassin : représentants de l'État et de ses établissements publics, représentants des collectivités locales, socioprofessionnels usagers de l'eau, associations de protection de l'environnement et associations de consommateurs.

**Nous proposons dès lors une importante démocratisation du fonctionnement du CNE**, se traduisant, comme nous le préconisons pour tous

les organismes de gestion de l'eau, par la création en son sein d'un collège de représentants de la société civile, au poids équivalent à celui des autres collèges (État, collectivités, socio-professionnels).

### 2.1.3. La police de l'eau

Le manque de moyens offerts aux magistrats et enquêteurs spécialisés en matière de répression des atteintes à l'environnement est criant. **Nombreux sont les acteurs du secteur qui n'hésitent pas à évoquer** devant ce manque de moyens et l'absence de réaction des autorités sur les violations graves au code de l'environnement, devant le nombre de pollutions non sanctionnées ou si peu, un véritable **«droit à polluer»**. Ce manque de moyens est renforcé par une dispersion des fonctionnaires de police dans plusieurs administrations différentes et le fonctionnement éclaté qui en résulte. Pas de coordination, pas d'objectifs clairs et concertés, il n'existe pas de corps de police de l'environnement et de fait **l'État n'exerce pas son pouvoir régalién** en ce domaine.

Ce constat d'impuissance s'applique également à la justice qui n'a pas les moyens d'exercer ses prérogatives : manque de formation des juges, manque de juridictions... Là encore, l'État est déplorablement déficient.

Un témoignage récent vient de mettre en exergue le manque de moyens de la justice<sup>98</sup>. Les procédures judiciaires pour atteintes à l'environnement aboutissent rarement à des condamnations confirme Marie-Odile Bertella-Geffroy, juge d'instruction au pôle de santé publique du tribunal de Paris, *« les décisions pénales sont peu nombreuses et les condamnations peu sévères. Ce qui fait dire à certains que la faiblesse du montant des amendes prononcées par les tribunaux induit pour les auteurs de ces infractions un vrai droit à polluer »*. Même si *« certains dossiers peuvent, à l'inverse, aboutir grâce à la pugnacité des avocats, à de vraies condamnations, comme dans l'affaire de l'Erika »*.

**Le manque de moyens «explique que le droit pénal de l'environnement et de la santé soit très peu appliqué dans nos juridictions»**. Madame Bertella-Geffroy regrette qu'il n'existe en France que deux pôles de santé publique spécialisés dans ces affaires, à Paris et Marseille et estime par ailleurs que les gendarmes de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, qui ont une compétence nationale, ne sont pas assez nombreux.

Autre écueil dénoncé: *«Le droit pénal de l'environnement et de la santé est considéré par les magistrats comme très technique»* et ceux-ci *« ne sont pas formés dans ce domaine »*.

L'effet dissuasif de la répression n'est guère discutable. Ce qui est appliqué pour la sécurité routière doit l'être pour l'environnement. La proposition de **«créer dans le code pénal un délit général d'atteinte à l'environnement»** qui *« permettrait de réprimer plus efficacement les abus et donc de mieux les prévenir »*, **s'inscrit dans la droite ligne de nos réflexions.**

Des mesures très concrètes doivent être mises en œuvre afin de rendre police et justice opérationnelles et faire appliquer le droit attaché à l'eau et à son environnement :

- La **création d'une véritable police de l'environnement**, rattachée au ministère et dotée de moyens lui permettant de conduire une action efficace **s'avère une priorité impérative** tant les structures existantes et les moyens aujourd'hui mobilisés apparaissent dérisoires face aux enjeux.
- Une intégration de l'enseignement de la police de l'environnement dans la formation initiale de l'École nationale de la Magistrature
- La création de pôles judiciaires régionaux spécialisés dans les atteintes à l'environnement.

<sup>98</sup> Interview paru dans Le Parisien publié le 26 mai 2011. La juge d'instruction Marie-Odile Bertella-Geffroy est spécialisée dans la santé publique et a notamment enquêté sur les affaires de l'amiante à Jussieu, de la légionellose à l'hôpital Georges Pompidou et dans nombre d'affaires dites « sensibles ».

### 2.1.4. Conforter le pilotage de l'État

Apparaît ainsi dans son ampleur l'impérieuse nécessité de retrouver un État qui exerce réellement ses prérogatives régaliennes et ait les moyens de la politique qu'il entend impulser. Ce qui implique de **rétablir une Direction de l'Eau forte au niveau du ministère :**

- pour assurer une vraie tutelle de l'ONEMA
- pour impulser une recherche publique forte,
- pour assurer de réels pouvoirs de police.

Cette Direction de l'eau ne peut assurer ces missions que si les moyens ad hoc lui sont attribués, tant financiers, administratifs qu'en personnel. Il est particulièrement important sur ce plan que soit constitué **un corps unique de personnels qui lui soient spécifiquement rattachés** et de ne pas dépendre, comme on a pu l'évoquer précédemment, des personnels des autres ministères. D'autant, qu'en ce domaine comme dans les autres, la dynamique de travail est liée à la mémoire, aux expériences vécues et partagées.

Le **rôle régulateur de l'État** l'amène à devoir assumer d'autres missions dont on peut douter aujourd'hui de leur pleine effectivité, notamment des règles justes d'attribution des contrats de délégation aux entreprises privés, la transparence vis-à-vis des usagers, la solidarité entre usagers.

À cet égard, nous proposons de renforcer l'action de la Direction de l'Eau par la **création d'une Autorité de contrôle et de régulation indépendante** afin d'assurer un suivi du prix des services d'eau et d'assainissement sur le territoire et d'organiser à moyen terme une péréquation du prix de l'eau sur de grands territoires, de pouvoir effectuer un contrôle des contrats de délégation de service public, de veiller à la péréquation des aides accordée par les Agences de l'eau sur les territoires.

Sur le plan juridique, cette Autorité pourra prendre la forme d'une autorité administrative indépendante, rattachée au ministère de l'Écologie. Elle agira au nom et pour le compte de l'État mais bénéficiera d'un certain nombre de garanties d'indépendance (collégialité, nomination des membres par tiers par

les plus hautes juridictions, mandat de durée fixe, inamovible et non renouvelable, incompatible avec la possession d'intérêts dans le secteur de l'eau).

Une autre mission essentielle pourrait être confiée à cette Autorité qui rétablirait un **dialogue démocratique dans nos débats nationaux** : passer commande chaque année d'un **rapport thématique sur les politiques publiques de l'eau** auprès des hautes instances (Conseil d'État, Cour des comptes, CGEDD<sup>99</sup>, l'IGA<sup>100</sup>... en fonction de la thématique choisie), pour lequel elle établira le cahier des charges. Ce rapport sera soumis puis débattu devant les Commissions des Finances et du Développement durable des deux Assemblées avant le PLF, puis rendu public. Ce rapport annuel fixerait des orientations claires et proposerait des évolutions législatives et réglementaires que le gouvernement soumettrait ensuite à l'approbation du Parlement. Il est en effet tout à fait anormal que la gestion de l'eau échappe à ces rendez-vous et débats parlementaires et, de ce fait, demeure un domaine où l'État ne rend pas de comptes à ses élus.

## 2.2. À l'échelle du bassin

Le territoire national a été découpé en 6 Agences de l'eau en métropole et 4 Offices de l'eau dans les DOM-TOM. Le comité de bassin détermine la politique de l'eau à asseoir sur son territoire. L'Agence de l'eau est l'organisme exécutif chargé de mettre en œuvre cette politique. Un préfet et un délégué de bassin coordonnent les actions menées dans les différents départements et régions du bassin et disposent pour ce faire des services de la DREAL<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> **CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable, issu de la fusion du conseil général des ponts et chaussées et du service de l'inspection générale de l'environnement (IGE).

<sup>100</sup> **IGA** : Inspection générale de l'administration

<sup>101</sup> Les DREAL, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement sont des services déconcentrés du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la mer. Mises en place par la RGPP (révision générale des politiques publiques), elles remplacent dans chaque région, hors Ile-de-France, les directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN) dont elles reprennent les compétences par fusion de ces dernières progressivement dans chaque région entre 2009 et 2010.

### 2.2.1. Le Comité de bassin

Les instances du Comité de bassin ont pour mission de définir les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau en planifiant celle-ci dans un document : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui sera accompagné pour sa mise en œuvre concrète d'un programme de mesures et d'un programme de surveillance.

#### a- Le SDAGE

Le comité de **bassin élabore le SDAGE qui fixe les orientations générales de la politique de l'eau, les objectifs et dispositions à mettre en œuvre**, en conciliant les besoins spécifiques du bassin avec les orientations nationales. Il œuvre pour une gestion patrimoniale de l'eau et des milieux aquatiques dans l'intérêt de tous les usagers et des populations. **Il s'inscrit ainsi dans un cadre de développement durable** qui concilie les activités économiques et la protection de l'environnement, **assurant ainsi une approche intégrée** de tous les usages de l'eau, des différents besoins, de prévention des pollutions et de contrôle des risques.

Le SDAGE doit être approuvé par l'État. **Il est opposable à l'administration** (au sens large, État, collectivités locales et établissements publics) qui doit veiller à prendre des décisions dans le domaine de l'eau compatibles, mais il n'est pas directement opposable<sup>102</sup> aux tiers. Il est ainsi opposable aux Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU).

#### Les objectifs assignés au SDAGE :

- une meilleure maîtrise des conséquences des crues grâce à une meilleure connaissance des zones inondables ;
- la poursuite de la lutte contre les pollutions ;
- l'amélioration de la qualité des eaux de surface ;
- la satisfaction durable de tous les usages de l'eau ;
- la garantie de l'alimentation en eau potable ;
- la préservation des milieux aquatiques ;
- la sauvegarde des nappes aquifères ;
- la protection des zones humides.

Les premiers SDAGE des différents bassins de métropole ont été approuvés en 1996 pour une durée de 10 à 15 ans. Afin de répondre aux préconisations de la DCE traduites dans le cadre de la LEMA, ils ont été remis à jour en 2009 pour une mise en œuvre sur la période 2010-2015. Ils seront révisés en 2015 pour la période 2016/2021.

#### b- Le Programme de mesures (PdM)

Conformément à la DCE, un Programme de mesures est associé au SDAGE. Il traduit les **dispositions sur le plan opérationnel** en listant les moyens réglementaires et financiers et les actions à réaliser au niveau des territoires pour atteindre les objectifs fixés.

Les mesures inscrites au PdM se répartissent en :

- mesures "de base", qui découlent de l'application de la législation communautaire pour la protection des eaux et des usages liés à l'eau (substances dangereuses, nitrates, eaux usées, baignade, AEP, Natura 2000, installations classées...);
- mesures "complémentaires", définies au cas par cas en fonction de l'appréciation de l'intensité de l'effort supplémentaire à fournir dans le cas des masses d'eau considérées comme risquant de ne pas atteindre l'objectif défini, après mise en œuvre des mesures de base.

Le programme de mesures, prévu par la DCE, est en droit français régi par le Code de l'environnement. **Ce programme pluriannuel élaboré conjointement par l'État et le Comité de bassin, est arrêté par l'État** (le préfet coordonnateur de bassin) **après avis du Comité**. Il est cependant regrettable que le Plan national d'actions pour la sauvegarde des zones humides n'ait pas été articulé avec les SDAGE révisés en 2009.

#### c- Le programme de surveillance

En cohérence avec la DCE, le **suivi de l'état des milieux** a été renforcé à travers le programme de surveillance. Il permet d'une part d'évaluer

<sup>102</sup> Si personne ne peut se prévaloir de la violation d'un SDAGE par un acte privé, par contre toute personne intéressée peut contester la légalité d'une décision administrative réglementaire ou individuelle qui accompagne cet acte, ou toute décision administrative qui ne prend pas suffisamment en considération les dispositions du SDAGE.

l'état actuel des masses d'eau et de constituer un état des lieux de référence pour le SDAGE et son programme de mesures ; d'autre part, il permet de vérifier l'efficacité des actions mises en œuvre dans le cadre du programme de mesures.

#### **d- La composition du comité de bassin**

Le comité de bassin, surnommé "**parlement de l'eau**" se veut l'organe démocratique de gestion de l'eau et réunit à cette fin dans sa composition toutes les "familles" de l'eau. Il est présidé par un élu local, élu pour trois ans par les représentants des collectivités et des usagers. La composition des comités de bassin se fait sur la base de :

- 40 % de représentants des collectivités locales,
- 40 % de représentants des « usagers » (essentiellement des représentants du monde économique, industriels et agriculteurs, et des milieux socio-professionnels au détriment des associations d'usagers domestiques stricto sensu),
- 20 % de représentants de l'État.

De fait, **cette composition tend à supplanter l'intérêt général** avec une **sur-représentation des intérêts catégoriels**, dont les représentants socioprofessionnels sont pris en charge par leur entreprise et défendent par trop souvent leurs propres intérêts. L'ensemble des parties prenantes représentatives de la société civile, notamment les associations de défense de l'environnement et les associations consuméristes, protestent contre le déséquilibre de leur représentation, leur participation étant réduite à une dimension purement symbolique – ce qui va à contresens de **l'évolution du droit communautaire qui confère aux usagers de l'eau un rôle déterminant dans la co-production des politiques publiques.**

Elles revendiquent ainsi un rééquilibrage de la composition des comités de bassin en faveur des représentants des usagers domestiques qui paient 85 % des redevances perçues par les Agences. Il est important de pouvoir répondre à cette légitime revendication et nous proposons la création d'un 4<sup>ème</sup> 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."

Dans cet esprit de rééquilibrage des représentations, à l'instar des mesures qui doivent être adoptées afin de permettre aux membres du CNE d'acquérir une véritable expertise technique qui leur fait le plus souvent défaut, **il faut impérativement mobiliser les moyens financiers et humains nécessaires pour former, voire défrayer les représentants** qui siègent bénévolement dans les comités de bassin et les CLE (voir supra), qu'ils puissent délibérer valablement sur les dossiers qui leur sont soumis.

Car un déséquilibre profond apparaît dans la maîtrise des dossiers entre ceux-ci et les professionnels, représentants du monde économique missionnés par leur groupe pour défendre leurs intérêts catégoriels, activer leurs lobbies.

Par ailleurs, de lourdes critiques pèsent sur le fonctionnement des comités de bassin réduits, aux dires de certains élus, à « un état d'ectoplasme » n'exerçant plus les prérogatives auxquelles ils sont tenus, totalement dominés par la structure technocratique des Agences.

**Redonner vie et dynamique au Comité de bassin est un enjeu essentiel d'une bonne gestion de l'eau.** Ceci passe également par un **rééquilibrage politique** et nous proposons à cet égard que le Président du Comité de bassin soit désigné par le seul collège des représentants des collectivités.

#### **2.2.2. L'Agence de l'Eau**

**Créée comme agence financière de bassin en 1964**, le nom d' " Agence de l'eau " lui est donné par la loi de 1992. L'Agence de l'eau est un établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autorité financière sous la **double tutelle des ministères de l'Écologie et des Finances**. Son directeur, qui assure le pilotage général de l'établissement, est nommé par le ministre de l'Écologie. Leur domaine d'intervention couvre la **gestion quantitative et qualitative des eaux** de surface et souterraines.

Bras armé de l'État, elle est l'outil opérationnel à l'échelle d'un bassin et contribue à construire et planifier la gestion de l'eau. **Elle met en œuvre les orientations définies par le comité de bassin en déclinant les objectifs du SDAGE en programme financier.** D'une durée de 6 ans, celui-ci doit être **approuvé par le comité de bassin** et le conseil d'administration de l'Agence. Les programmes financiers des SDAGE sont ensuite **soumis au vote du Parlement et inscrits aux lois de finance.** Les Agences préparent actuellement leur 10<sup>ème</sup> programme d'intervention (2013-2018).

Les programmes de l'Agence s'insèrent de plus en plus dans un **cadre contractuel** par la voie d'accords avec les régions, les départements, les communes, les organismes consulaires, les entreprises afin de faire converger les moyens financiers vers les objectifs prioritaires définis par le SDAGE. Elle a en charge la coordination des SDAGE et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

L'Agence de l'eau n'est ni maître d'ouvrage, ni maître d'œuvre. Mais elle apporte ses moyens techniques et financiers aux personnes publiques et privées qui réalisent les opérations. Elle dispose ainsi d'un personnel permanent de techniciens, d'ingénieurs notamment (agents de l'état fonctionnaires et surtout contractuels), soit environ 2 000 personnes au total pour les six Agences. Par ailleurs, elle anime ou participe aux concertations des différentes instances de l'eau du bassin et, aux côtés de l'ONEMA, est producteur et gestionnaire de données sur l'eau.

#### **a- Les ressources de l'Agence de l'eau**

Ce sont pour l'essentiel **les redevances collectées auprès des usagers** (consommateurs, activités économiques), la majeure partie étant perçue via la facture d'eau des abonnés domestiques. Pour 2008, cela représente environ 1,8 milliard d'euros par an. Ces recettes fiscales sont perçues en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, et mutualisées au titre de la solidarité de bassin. Une autre partie des recettes de l'Agence provient du remboursement des avances sans intérêt consenties à certains

maîtres d'ouvrage pour faciliter le financement de leurs investissements.

Ces fonds sont ensuite redistribués sous forme d'aides financières (prêts, subventions), aux personnes publiques ou privées (collectivités locales, industriels, agriculteurs...) pour la réalisation de travaux :

- de lutte contre la pollution ;
- de développement et de gestion des ressources en eaux

**Le montant global des crédits de paiement des Agences de l'eau pour la période 2007-2012 se monte à 14 milliards d'euros**, dont 58 % sont dirigés sur l'épuration urbaine. Les paramètres qui définissent la pollution et les principes qui régissent les principales redevances sont fixés par la réglementation au niveau national, mais chaque bassin définit lui-même les taux de ces redevances ainsi que les coefficients.

#### **b- Le conseil d'administration**

Il est composé de 34 membres :

- 11 représentants des collectivités territoriales (élus par et parmi les membres du comité de bassin),
- 11 représentants des usagers de l'eau (élus par et parmi les membres du comité de bassin),
- 11 représentants de l'État,
- 1 représentant du personnel de l'Agence,
- et son président, nommé par décret du Président de la République pour une durée de 3 ans.

#### **c- Une situation spécifique dans les départements d'outre-mer**

Grands oubliés de la loi sur l'eau de 1964, les départements d'outre-mer ne disposent pas d'Agence de l'eau alors que c'est celle-ci qui détient les moyens techniques et financiers, seulement dans un premier temps un simple partenariat technique organisé avec les Agences de métropole. Il faudra attendre **la loi d'orientation sur l'outre-mer du 13 décembre 2000** pour que la dimension de ce

problème soit prise en compte avec la création, dans chaque département, d'un **Office de l'Eau, établissement public à caractère administratif**, rattaché au département. Et il faudra encore attendre la loi de programme pour l'Outre-mer votée en 2003 pour que ceux-ci soient autorisés à percevoir des redevances pour aider à réaliser des travaux entrant dans le cadre de la préservation ou de la restauration de la qualité de l'eau.

#### **d- Une gouvernance à réinventer**

L'articulation entre les compétences et attributions respectives de l'Agence de l'eau et du comité de bassin ont fait l'objet de critiques récurrentes. Schématiquement, **il est reproché à l'État** d'imposer à l'Agence ses priorités, qui relèvent fréquemment d'un transfert et d'un délestage de missions qu'il ne veut plus assumer, et qui pèsent dès lors sur les capacités financières des Agences (inondations et gestion des milieux aquatiques par exemple).

**Les Agences se voient reprocher** de s'être transformées en monstres bureaucratiques, **producteurs de normes et de protocoles abscons**, au détriment de « l'esprit missionnaire » qui prévalait dans les années 1970, et du « labourage du terrain » qui avait permis d'accomplir des progrès considérables, notamment en matière de lutte contre les pollutions d'origine industrielle. Et de se montrer par trop complaisantes, critiques émanant cette fois de la société civile, **à l'égard de tous les acteurs institutionnels** (agriculteurs, industriels et collectivités locales), qui se sont appropriés les Agences et leurs rouages, aux fins de préserver leurs intérêts, au détriment de l'intérêt général. Critique qui pointe notamment la « timidité » des Agences face aux pollueurs.

**Le reproche paraît toutefois excessif** et doit être tempéré par le constat de la responsabilité principielle de l'État, premier responsable des carences constatées en matière de police de l'eau, qui ne dépend pas des Agences, mais bien de l'État.

**A contrario les Agences reprochent à l'État de les condamner désormais à un rôle d'exécutant**

**et surtout de financier** de politiques qu'elles peinent à déployer concrètement, à raison de son désengagement croissant et de la crise financière qui affecte les collectivités locales, ce qui les prive d'interlocuteurs. Avec, inquiétude sous-jacente, la hantise de voir Bercy ponctionner la trésorerie des Agences, comme cela s'est déjà produit dans le passé.

Dans un registre voisin, on peut aussi déplorer que **les pouvoirs dévolus au Préfet coordonnateur de bassin, demeurent largement théoriques**, dans la mesure où il ne dispose pas au niveau local des moyens qui lui permettraient d'engager la mise en œuvre concrète des décisions actées par l'Agence et le Comité de bassin. **L'absence de maître d'ouvrage et de moyens techniques** comme humains pénalisent des décisions qui semblent dès lors par trop souvent relever de l'incantation.

Mais force est de constater que les Agences ne font que traduire **l'incapacité de l'État à porter des politiques publiques fortes en matière de préservation de la ressource et de reconquête de la qualité des eaux**, comme le constat en a encore été fait en 2010 par la Cour des Comptes et le Conseil d'État.

On ne saurait dès lors s'étonner que lors des attributions d'aides, les Agences puissent prendre des libertés qui conduisent à ce que les actions prioritaires des SDAGE ne soient pas soutenues comme escomptées, ou que certains soutiens ne correspondent pas à la ligne politique du SDAGE.

***Ces différents points nous amènent à insister sur l'importance de conduire une réflexion de fond et une clarification de l'affectation future des ressources des Agences entre petit cycle et grand cycle de l'eau, sur la base des orientations qui vont être formalisées dans le cadre de la définition des orientations majeures de leurs 10<sup>èmes</sup> programmes, pour la période 2013-2018.***

## 2.3. À l'échelle locale

### 2.3.1. La Commission locale de l'Eau (CLE)

La CLE est une commission de concertation instaurée par la Loi sur l'eau, qui **concerne une unité hydrographique limitée** (affluent, sous-bassin ou aquifère). Elle est instituée par le préfet concerné et est **chargée de l'élaboration, de la révision et du suivi d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)** qui doit se faire en concertation avec les priorités du SDAGE dont il est une déclinaison. De même que le SDAGE, le contenu du SAGE est opposable aux SCOT et PLU.

La CLE est composée de 50 % de représentants d'élus, 25 % de représentants d'usagers et 25 % de représentants de l'État, dont un représentant du préfet coordonnateur et un représentant de l'Agence de l'eau. **Le président doit être un membre du collège des élus et il est élu par ces derniers.**

#### **Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)**

**La durée d'étude d'un SAGE est de 8 ans en moyenne.** Il s'agit d'un travail considérable de contact, coordination, études sur le terrain. Pour engager les actions prévues, des démarches contractuelles doivent être engagées. Selon qu'il s'agisse d'une rivière, d'une nappe ou d'une baie, ces démarches sont appelées « contrats de rivière », « contrats de nappe » ou « contrats de baie ». Ceux-ci seront mis en œuvre par les collectivités locales et/ou les structures socio-professionnelles des territoires. **Les lourdeurs réglementaires pénalisent la rapide adoption d'un SAGE.**

Par ailleurs, les dispositifs de planification (SDAGE, SAGE) et les programmes d'actions (PdM, contrat de rivière, PAPI) gagneraient en lisibilité et en efficacité, si leur gouvernance était harmonisée au sein des instances qui les pilotent, respectivement le Comité de bassin et la CLE.

Afin de leur conférer une meilleure visibilité réglementaire, environnementale et financière **la procédure d'adoption des SAGE-Contrat de Rivière/ PAPI au niveau de la CLE devrait être identique à celle du SDAGE par les Comité de bassin.**

D'autre part, la dynamique des CLE se heurte à une difficulté majeure : **l'absence de structure** (collectivité ou autre) pour porter un SAGE et donc **un manque de moyens** – elle ne dispose d'aucun crédit, ni de siège, ni de personnel, pour fonctionner. La mission de **coordination des SAGE d'un même bassin est confiée à l'Agence de l'Eau**, le préfet étant appelé à trancher en dernière instance en cas de divergence. Il peut en outre exister des **difficultés dans l'articulation des actions souhaitées dans les SAGE**, le découpage des territoires des CLE n'ayant notamment pas toujours été exempt d'arrangements locaux. Par ailleurs, chaque territoire de l'eau n'est pas couvert par une CLE et donc un programme SAGE. Ces difficultés ne peuvent être négligées puisqu'elles concernent les structures qui sont réputées assurer la mise en œuvre des objectifs assignés par la DCE.

Il faut relever l'intéressante initiative prise en Bretagne, seule région à être entièrement couverte par des SAGE (21 engagés, 18 constitués), de la création d'une Assemblée permanente des présidents des CLE dans le but de renforcer leur rôle tant auprès des Agences de l'eau que ces conseils régionaux et généraux.

### 2.3.2. L'Établissement public territorial de bassin (EPTB)

Les EPTB s'inscrivent dans la logique de la loi sur l'eau de 1964, des établissements publics pouvant se porter maître d'ouvrage d'opérations à l'échelle du bassin versant ou d'un sous-bassin aux côtés des Agences de l'eau et des Comités de bassin.

La loi de juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels a vu la reconnaissance des **EPTB comme acteurs légitimes de la gestion des fleuves et rivières et de la prévention des inondations**. La loi d'avril 2004 permet une consultation des EPTB pour avis lors de l'élaboration ou de la révision future d'un SDAGE ou d'un SAGE. Et la loi de février 2005 relative au développement des territoires ruraux a précisé le rôle des EPTB en terme de **"préservation et gestion des zones humides"**.

Enfin, la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 et

le Grenelle de l'environnement ont conféré de nouvelles prérogatives aux EPTB et encouragé leur création, ainsi que l'investissement des Agences de l'eau et des Offices de l'eau dans leurs actions

Les EPTB ont ainsi pour mission de faciliter, **à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique**, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau. Le périmètre d'intervention de l'EPTB doit donc suivre une **logique hydrographique**, afin que l'établissement public puisse assurer **la coordination des actions des collectivités** sur ce bassin, y compris celles de communes, de syndicats de communes ou de départements non adhérents à la structure, mais qui sont situés dans son périmètre d'intervention.

Le préfet coordonnateur de bassin organise la concertation et délimite le périmètre d'intervention. **L'EPTB, composé d'élus, ne se substitue en aucune façon à la CLE** où siègent les usagers et les services de l'État.

Les deux EPTB les plus connus ont un périmètre d'intervention sur l'ensemble d'un bassin versant :

- EPALA : l'Établissement public Loire, syndicat mixte créé en 1983, reconnu EPTB en 2006, est composé de 50 collectivités ou groupements (7 régions, 16 départements, 18 villes et agglomérations, 9 SICALA).
- EPIDOR : créé en 1991, reconnu EPTB en 2006, le conseil d'administration est composé d'élus des 6 départements concernés ; sont membres cooptés invités des élus des 4 régions concernées et de l'Union des maires des 6 départements ainsi que l'Agence de l'eau Adour-Garonne, EDF et le préfet coordonnateur du bassin de la Dordogne.

Plus récemment, **un syndicat mixte porteur d'un SAGE peut se faire reconnaître comme EPTB** par le préfet coordonnateur de bassin (arrêté du 7 février 2005). La logique portée a évolué et la question est posée de savoir s'il ne s'agit pas plus de chercher à financer directement les actions d'un SAGE qu'à coordonner et abonder une logique hydrographique. Ainsi, les EPTB peuvent revêtir

trois formes : institution interdépartementale, syndicat mixte ouvert, syndicat mixte fermé.

À ce jour, 26 collectivités territoriales de bassin versant constituées en EPTB se sont regroupées au sein de l'Association française des EPTB (AFEPTB) afin de partager leurs expériences et leurs motivations. L'AFETB est leur interprète auprès des pouvoirs publics.

#### **Les ressources des EPTB se composent :**

- des contributions de ses membres,
- de subventions accordées par l'Agence de l'eau et l'État.
- et depuis peu, de redevances pour services rendus : ils peuvent demander à l'Agence de l'eau d'appliquer, dans le périmètre du SAGE dans lequel ils interviennent, une majoration du tarif des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau (les sommes ainsi perçues qui lui sont ensuite reversées sans frais de gestion ne peuvent dépasser 50 % de ses frais de fonctionnement).

#### **Quelle valeur ajoutée de l'EPTB dans un dispositif déjà fort complexe ?**

Héritage d'une histoire institutionnelle complexe, et incarnation du volontarisme politique des élus qui les ont porté sur les fonts baptismaux, les EPTB répondent aujourd'hui à des besoins extrêmement hétérogènes. Ils témoignent ainsi d'une réelle singularité dans un paysage institutionnel déjà fort complexe. Il ne s'agit pas de remettre en cause abruptement leur pertinence dans chacun de leurs périmètres d'intervention, mais le regain d'intérêt qu'ils suscitent dans la période interroge.

Les auditions conduites montrent que la taille d'un EPTB a de l'importance. **L'activité des grands EPTB vient le plus souvent en complément des politiques départementales**, devenant de ce fait « le bras armé d'une politique interdépartementale », en associant les régions. Ils sont ainsi amenés à travailler avec les services agricoles, les services eau des départements pour essayer d'orienter les politiques départementales en fonction d'analyses qu'ils sont en capacité de proposer et qui sont faites à plus grande échelle.

Mais sur fond de désengagement de l'État, de forte contrainte financière pesant sur les collectivités locales, d'incertitudes permanentes sur l'évolution du paysage administratif, comme d'une méfiance croissante des élus vis-à-vis de l'État, la tentation peut se faire jour de créer un EPTB, uniquement contrôlé par des élus, pour lui faire porter toutes les missions qui ne peuvent plus être assumées dans un autre cadre administratif.

La question de leur insertion dans le paysage institutionnel de la gestion de l'eau et de leur articulation avec les actions que conduisent déjà d'autres acteurs de l'eau sur le périmètre de l'EPTB doit être posée. Elle doit participer de la réflexion sur les contours d'une nouvelle gouvernance globale de l'eau et les missions imparties à chacun des acteurs qui y participent.

### 2.3.3. Les syndicats de rivière

On trouve par ailleurs, toujours à l'échelle locale, un grand nombre de syndicats de rivière (ou également de lac, de baie, de nappe), qui **regroupent plusieurs collectivités territoriales** (communes, communautés de communes, voire conseil général), ayant pour **objectif la prise en compte des dynamiques hydrauliques d'un bassin versant**. Pour ce faire, un Contrat de Rivière (CRIV) d'une durée de 5 ans avec des objectifs de qualité des eaux, de valorisation du milieu aquatique et de gestion équilibrée des ressources en eau est signé avec l'Agence de l'Eau, le Conseil général, le Conseil régional et l'État (travaux ou études nécessaires pour atteindre ces objectifs, désignation des maîtres d'ouvrage, du mode de financement, des échéances des travaux, etc.). Ces syndicats tentent de se positionner comme les **acteurs incontournables de la mise en œuvre des préconisations du SAGE** de par leurs interventions sur les cours d'eau, les zones humides, les ouvrages hydrauliques.

Mais **l'articulation entre les actions conduites par l'ensemble de ces structures et les objectifs définis par les CLE**, puis formalisés par les SAGE, **pose trop souvent problème** : de territoire, de finalité, de financement, de réglementation... La

plupart du temps, les syndicats ont été créés sans concertation réelle avec les objectifs de la CLE, trop souvent sur un intérêt local ponctuel, pour profiter d'aides instituées, pour le retour à l'emploi par exemple ou dans un but d'animation locale.

On peut donc s'interroger sur les réelles capacités opérationnelles des syndicats de rivière, dont les missions pourraient tout aussi bien ressortir de la compétence d'une intercommunalité, d'un EPTB, d'une Agence départementale, etc. Là encore, il s'agit de les repenser à la lumière des grandes orientations retenues pour la refonte et la simplification de l'ensemble du dispositif institutionnel de la gestion de l'eau.

### 2.3.4. Les associations syndicales autorisées (ASA)

La création d'une association syndicale autorisée intéresse des propriétaires privés qui se regroupent pour l'entretien d'un bien qu'ils partagent sur un périmètre déterminé. Elle peut être demandée au préfet par toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales compétent. Elle intervient après enquête publique et consultation des propriétaires concernés. Établissement public à caractère administratif, ses actes (délibérations) sont soumis au contrôle du préfet. Elle est soumise au contrôle des juridictions financières, chambres régionales des comptes et Cours des comptes.

L'ASA dispose de prérogatives de puissance publique pour exécuter certains travaux spécifiques d'amélioration ou d'entretien intéressant l'ensemble des propriétés. Les propriétaires des terrains compris dans ce périmètre ont obligation d'adhérer. Ces associations syndicales s'élevaient à 6 500 au 1er janvier 2004<sup>103</sup>. **85 % des associations syndicales concernent l'agriculture, plus particulièrement l'irrigation**, la forêt, l'aménagement foncier, le pastoralisme, **les marais, le drainage, l'aménagement des cours d'eau**, la viticulture...

<sup>103</sup> Source INSEE

<sup>104</sup> La Camargue, zone humide naturelle d'intérêt majeur, est en réalité un milieu artificiel géré par l'homme.

Elles sont particulièrement actives dans certains territoires. A l'exemple de la Camargue<sup>104</sup>, où depuis des siècles les Camarguais se sont regroupés en associations pour pomper l'eau du Rhône (ainsi, l'Association syndicale des vidanges de la Corrège et Camargue a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 1543...) mais également pour construire des digues et se protéger des inondations du Rhône ou de la mer. Au cours du temps les ASA s'y sont multipliées.

## 2.4. Une réforme nécessaire confirment les grandes juridictions administratives françaises

### 2.4.1. Le rapport de la Cour des comptes de février 2010

Le rapport de la Cour des comptes conforte la **nécessité d'une réforme** en soulignant crûment les principales faiblesses et carences du dispositif au regard de l'impératif de disposer d'instruments durables de la gestion de l'eau. C'est un constat sévère des résultats de la politique de l'eau en France en raison de **leviers réglementaires et financiers inefficaces**. La Cour exprime ses doutes quant à la « *capacité de la France d'atteindre dès 2015 les objectifs de qualité qu'elle s'est assignés* ». « *Les leviers d'action apparaissent insuffisants et mal coordonnés* », expliquait le doyen des présidents de la Cour lors de la présentation du rapport.

Les Sages relèvent la persistance des pollutions d'origine agricole (pesticides et engrais), résultant d'une « *volonté insuffisante de l'État de remettre en cause l'agriculture intensive* ». Ils estiment que **les redevances des Agences de l'eau ne sont pas assez dissuasives pour encourager les pollueurs à changer leurs pratiques**.

Or, DCE oblige, la France est soumise pour la première fois à des obligations de résultat, assorties de sanctions financières. À cet égard, la Cour constate que **la France fait partie des pays les plus condamnés pour non-respect de plusieurs directives sur l'eau**, notamment celles sur les nitrates et les eaux résiduaires urbaines (ERU), pour lesquelles les risques financiers des sanctions

demeurent. La France a été renvoyée le 20 novembre 2009 devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) pour non-conformité de l'assainissement dans 64 agglomérations.

Une autre critique repose sur **l'insuffisance des aides préventives des Agences au regard des aides curatives** dont le montant est près de deux fois supérieur. La Cour des comptes jugeait inefficace l'utilisation du levier financier dont disposent les Agences, grâce à la collecte de redevances auprès des industriels, agriculteurs et collectivités. Elle déplore une logique « *fondée sur la volonté de sécurisation des recettes plutôt que sur les modifications des comportements* ».

Autre semonce, la **faiblesse des sanctions émises par la police de l'eau**, exercée par l'État et ONEMA. La Cour relève que seulement 1 % des contrôles donnent lieu à une sanction, contre 7 % dans le cas de l'inspection des installations classées pour l'environnement (ICPE). En réponse, la secrétaire d'État à l'Écologie indiquait qu'une circulaire interministérielle serait adressée aux préfets et procureurs généraux pour rappeler l'importance du contrôle et des sanctions.

Les Sages concluent que le système de la politique de l'eau, élaboré dans les années 1960, a besoin d'être amélioré. Ils suggèrent un **renforcement du pilotage de l'État** et, à l'échelle locale, **du rôle de coordination des préfets de bassin et des préfets de région**. Ils recommandent enfin à l'État d'adopter une politique plus volontariste pour atteindre les objectifs de la DCE, qui pourrait se traduire dès 2010 lors de la préparation des 10<sup>èmes</sup> programmes des Agences de l'eau.

Ce rapport démontre la difficulté de la France à faire évoluer sa politique de l'eau car les principales critiques figuraient déjà dans un rapport de 2002 sur la politique de lutte contre les pollutions agricoles, notamment en Bretagne. Le récent plan de lutte contre les algues vertes illustre d'ailleurs à nouveau ces lacunes : ce plan ne repose que sur des actions volontaires et sera financé à 100 % par le public, en contradiction avec le principe pollueur/payeur. Les recommandations de la Cour des comptes, notamment le renforcement des sanctions (et de leur application) envers les pollueurs, doivent faire l'objet d'une application concrète.

#### 2.4.2. Le rapport du Conseil d'État de juin 2010

**Le Conseil d'État présentait le 4 juin 2010 un rapport public « L'eau et son droit ».** La Haute juridiction s'est attachée ainsi à un sujet qui, dans le contexte d'actualité, intéresse directement les collectivités territoriales (reprise en régie de la gestion des eaux à Paris et dans quelques grandes villes, pollution par les nitrates et développement des algues vertes en Bretagne, tempête Xynthia et inondations en Charente-Maritime...), les projets de réforme en cours touchant le domaine de l'eau (réforme des collectivités territoriales et simplification de l'intercommunalité, vote de la loi Grenelle 2, plans d'accompagnement du Grenelle 1, proposition de loi Cambon au Sénat sur la tarification sociale de l'eau, ouverture prochaine des concessions hydroélectriques à la concurrence...) et l'agenda international (6<sup>ème</sup> Forum mondial de l'eau à Marseille en 2012, reconquête du bon état des eaux fixée par l'Union européenne à l'horizon 2015).

Présenté comme un document de référence qui englobe pour la première fois tous les aspects du droit de l'eau (problèmes de quantité, de qualité et de risque), le rapport du Conseil d'État comporte, à l'appui des problématiques soulevées, de nombreuses données chiffrées, les textes applicables, l'état de la jurisprudence ainsi qu'une description des organisations et des moyens utilisés dans l'application de ce droit. Le rapport est par ailleurs enrichi de nombreuses annexes et de diverses contributions portant sur les aspects internationaux et nationaux de la gestion de l'eau.

Il aborde plusieurs débats nationaux très sensibles **sur l'application du principe pollueur-payeur**, le rôle et les responsabilités des collectivités territoriales, les limites inhérentes en la matière du droit de propriété, **l'articulation future entre tous les documents d'aménagement relatifs à l'eau** (SDAGE, SAGE, SCOT, PPRn, documents d'urbanisme, schémas de cohérence écologiques, schémas agricoles, trames bleue et verte...). Il aborde également **le modèle de développement agricole** et formule de très nombreuses recommandations et pistes de solution.

Les considérations générales exposées dans le rapport **invitent l'État à ne pas se désengager**, notamment au regard des nouvelles questions qui lui seront rapidement posées avec le réchauffement climatique. *"Tout en laissant la gestion du petit cycle de l'eau aux collectivités territoriales qui s'en acquittent plutôt bien, il lui revient de se saisir de la gestion de son grand cycle et de l'organiser"*, souligne, dans son éditorial, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État.

La première partie du rapport établit un panorama des utilisations de la ressource en eau et dresse un état des lieux des différentes sources du droit applicables (au sein desquelles le droit communautaire est en constante expansion), de l'organisation, de la gestion, du financement et de la gouvernance de l'eau, **caractérisée par la surabondance des textes et des organismes chargés de la gestion de l'eau**. Sont en particulier abordés le rôle accru des collectivités territoriales (au premier chef celui des communes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement), la montée en puissance de l'intercommunalité avec des régimes dissemblables et **l'enchevêtrement des compétences qui en résulte**.

Le rapport attire l'attention sur **l'insuffisant renouvellement des infrastructures**, spécialement dans le domaine de l'assainissement. Des efforts sont également à faire s'agissant **du taux de perte des réseaux d'alimentation en eau potable** et des normes techniques de **dimensionnement des réseaux de collecte des eaux pluviales** ou d'assainissement. Le rapport identifie par ailleurs les causes d'augmentation du prix de l'eau, encourage à **l'adoption d'une tarification sociale de l'eau**, à **la réversibilité entre les modes de gestion** et invite Gouvernement et Parlement à éliminer les différences injustifiées de législation de manière à **ménager un choix libre et éclairé des collectivités territoriales** entre gestion en régie et gestion déléguée.

Toutefois, pour le Conseil d'État, le prix de l'eau ou la place respective de la régie et de la gestion déléguée constituent de **« faux débats » qui ne doivent pas occulter les vrais problèmes** (impact

du réchauffement climatique, réforme de la politique agricole commune...). Sont ainsi recensées les **nouvelles préoccupations internationales et leurs incidences sur le modèle français** de gestion intégrée de l'eau par bassin versant (nouveaux polluants, lutte contre le gaspillage, risques accrus de sécheresse et d'inondations, continuité écologique et préservation de la biodiversité...).

La seconde partie est précisément consacrée aux réponses à apporter à ces **nouvelles préoccupations concernant la quantité d'eau disponible** (utilisations des eaux pluviales, recyclage des eaux usées, compteurs individuels...), **sa qualité** (normes techniques, études d'impact, redevances incitatives, protection des captages), **l'organisation et le financement de l'eau, le traitement de problèmes majeurs** posés par quatre secteurs (agriculture, ville, énergie, transport fluvial), l'application et la simplification du droit et l'implication de la France dans les négociations internationales portant sur l'eau.

**En matière d'inondation**, le rapport prescrit notamment l'élaboration de plans de prévention des risques en vue de couvrir toutes les zones vulnérables et d'une « **doctrine claire et partagée entre État et collectivités territoriales quant à l'ampleur et aux limites de l'urbanisation en zone inondable** ».

Des pistes de travail sont également envisagées pour que les communes puissent sortir des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du service public d'assainissement non collectif.

D'une façon générale, le rapport pointe du doigt la **complexité et l'instabilité du droit national** et la « **balkanisation** » générale tant de la gestion, que de l'organisation, du droit pénal de l'eau et de la police de l'eau comme source potentielle de difficultés dans l'accomplissement des obligations communautaires, en particulier celles fixées par la DCE.

Il insiste en outre sur la nécessité de **responsabiliser davantage les collectivités territoriales dans l'application du droit communautaire**, en ouvrant à l'État la faculté de se retourner contre les collectivités à l'origine des condamnations

prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne.

## 2.5. Nos propositions pour une gouvernance performante et efficace

Nous avons pu constater au fil de notre étude que les prérogatives respectives de l'ensemble des acteurs présents dans la configuration institutionnelle de la gouvernance de l'eau sont excessivement complexes et entremêlées. Elles tendent à rendre illisibles les dynamiques qui doivent s'y déployer, avec tous les effets pervers induits : redondance, pertes en ligne, lourdeur des procédures administratives, etc. De plus, cette organisation institutionnelle, très technocratique, demeure incompréhensible pour les usagers et le grand public et s'oppose dès lors à leur participation accrue à la co-production des politiques publiques - qui est pourtant l'une des pierres angulaires de la DCE. Du fait de cette complexité, on voit même certaines collectivités se désengager des politiques de l'eau (méconnaissance de dispositifs peu lisibles, des outils d'une trop grande complexité technique, et fréquemment placés en position minoritaire).

De surcroît, l'État est présent dans toutes les instances de gestion de l'eau (CNE, ONEMA, Agences...) n'assure plus les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement et par là-même bride le débat démocratique en confisquant l'expertise. Il nous faut revenir à l'intention originale du législateur d'une gouvernance partagée, dans un schéma de décentralisation entre l'État, les collectivités et les usagers de l'eau.

**Il est donc urgent de refondre l'architecture globale de la gestion de l'eau** en tenant compte de l'ensemble de ces évolutions, avec comme lignes directrices :

- un État qui exerce réellement ses **prérogatives régaliennes** (police de l'eau notamment) et ait les moyens de la politique qu'il entend impulser,
- dans une **gouvernance partagée** : État, élus, citoyens,

- et des **missions clairement réparties** entre les différents niveaux d'acteurs qui interviennent.

C'est à ces conditions que les politiques qui ont déserté les instances de l'eau réinvestiront ces organismes, ce qui leur confèrera une plus grande lisibilité auprès de nos concitoyens et améliorera leur transparence. Ce réinvestissement devra être clairement affiché dans le cadre de l'élaboration du troisième volet de la décentralisation.

### 2.5.1. Au niveau national

#### 1) Un ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du territoire

On a pu voir que l'aménagement du territoire (transports, urbanisation, activités économiques) a un impact direct sur la ressource en eau. Les deux domaines ne peuvent être abordés séparément.

Par ailleurs, le ministère de l'Écologie n'exerce que très partiellement des prérogatives sur les politiques publiques de l'eau à raison de celles exercées par les différents ministères concernés par ces activités. En outre, les rivalités permanentes du ministère de l'Écologie et du ministère de la Santé sur les aspects sanitaires sont tout à fait contreproductives.

Ces considérations nous conduisent à proposer une structuration pérenne d'un ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du Territoire qui soit accompagnée de **mesures renforçant ses moyens d'intervention** :

- 1. Constitution d'un corps unique des personnels** rattachés au ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du territoire.
- 2. Transfert pour une partie des compétences exercées par les ministères de la Santé, de l'Agriculture, de l'Intérieur et de la Recherche dans le domaine de l'eau au ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du territoire.** Les compétences communes dûment définies comme restant de la co-gestion ministérielle sont l'objet de la Mission interministérielle de l'Eau rattachée

au ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du Territoire, et font l'objet de **contrats de projet engageant chaque ministère** à justifier chaque année de la réalisation de ses objectifs. La co-tutelle des Agences avec Bercy est conservée.

#### Ses missions sont renforcées :

- 3. Création d'une police unique de l'Environnement** rattachée au ministère qui intégrera les différentes polices dont les compétences recouvrent l'ensemble de la filière de l'eau (de la protection de la ressource à son rejet dans le milieu naturel), les milieux naturels et les ICPE afin de coordonner et optimiser leurs actions. Les garde-pêches issus de l'ex-CSP, aujourd'hui rattachés à l'ONEMA sont versés au nouveau corps de cette police unique de l'Environnement qui devra être largement renforcée.
- 4. Création d'une Direction de la recherche au sein du ministère**, qui exerce sa tutelle sur l'ensemble des organismes et institutions publics impliqués dans la recherche sur l'eau et les milieux aquatiques, tutelle, qui peut être partagée avec le ministère de la Recherche, vise à faire émerger un pôle public fort de recherche sur l'eau et les milieux aquatiques chargé d'en définir les domaines et la mise en œuvre.

#### 2) Autres mesures au plan national

- 5. L'ONEMA**, Agence nationale de l'Eau, doit être **recentré sur ses missions liées à la production de données publiques et à la connaissance, renforcée sur la partie connaissance du patrimoine public** ; il pilote en coordination avec l'ANR la politique de recherche impulsée par le ministère et se voit rattachée une **sous-direction de l'Innovation** qui œuvre à la promotion des nouveaux usages et des bonnes pratiques – il perd la police de l'eau, désormais directement rattachée au ministère au sein d'une police de l'environnement.
- 6. Une Autorité de maîtrise et de régulation indépendante** doit être mise en place afin d'assurer un suivi du prix des services d'eau et d'assainissement sur le territoire et d'organiser à moyen terme une péréquation du prix de l'eau

sur de grands territoires, de pouvoir effectuer un contrôle des contrats de délégation de service public, de veiller à la péréquation des aides accordée par les Agences de l'eau sur les territoires.

7. Cette Autorité devra notamment chaque année passer la commande d'un **rapport thématique sur les politiques publiques de l'eau** auprès des hautes instances (Conseil d'État, Cour des comptes, CGEDD<sup>105</sup>, l'IGA<sup>106</sup>... en fonction de la thématique choisie) pour lequel elle établira le cahier des charges. Ce rapport sera soumis puis débattu devant les Commissions des Finances et du Développement durable des deux Assemblées avant le PLF, puis rendu public.
8. Un **rapport annuel national de la Direction générale de la Santé (DGS)** est à instaurer sur l'ensemble des paramètres concernant :
  - les dérogations accordées (communes concernées, paramètres et motifs),
  - les conformités et non conformités, avec citation des communes concernées.
9. L'**École nationale de la Magistrature** doit intégrer dans sa formation initiale **la police de l'environnement** afin que les juges puissent traiter correctement des affaires qui leur sont soumises.
10. Des **pôles judiciaires régionaux** spécialisés dans les atteintes à l'environnement, en lien avec la gestion des contentieux communautaires, doivent être créés. Ils peuvent donner lieu à des actions récursoires.

### 2.5.3. Au niveau du Bassin

La notion de bassin versant, héritée des lois de 1964 et de 1992, est pertinente et il faut la conserver. Cette approche est confortée par l'approche communautaire de gestion par bassins hydrographiques. Néanmoins, des dérives ont été constatées, qui appellent des mesures claires :

#### 1) Le Comité de bassin

Il s'agit de redonner au Comité de bassin son rôle premier de « Parlement de l'eau » :

11. Sa composition doit être revue pour un **rééquilibrage au niveau des représentants de**

**la société civile.** Nous proposons qu'il comporte désormais 4 collèges au lieu de 3, en scindant à part égale le collège dit « des usagers » en 2 collèges distincts : celui des usagers socio-professionnels (industriels, agriculteurs...) et celui des usagers représentant la société civile (associations de défense de l'environnement, pêcheurs, associations de consommateurs...). **Le président, élu local, est élu par le seul collège des représentants des collectivités.**

12. Afin d'assurer une meilleure présence et un meilleur suivi des dossier par les élus, il est souhaitable qu'en cas d'indisponibilité de leur part, ils puissent se faire représenter par un **suppléant** nommément désigné au moment de leur nomination.
13. Cette mesure, pour être intéressante, implique la **reconnaissance pleine et entière du rôle des représentants associatifs** (heures de décharge, défraiement...) et la mise en place d'une formation solide et de haut niveau à leur endroit. Formation finançable sur les fonds de l'Agence de l'eau et dont doivent également bénéficier les élus (question traitée à l'enjeu 3).
14. Remettre le Comité de bassin en situation de réfléchir réellement sur les besoins et de définir la politique de l'eau dans le cadre de la politique nationale : cela passe certes par le rééquilibrage des représentants et leur formation, mais aussi par **une impulsion** et notamment leur capacité à mener une réflexion autonome, ce qui engage à ce que les élus au sein des Comités de bassin puissent interpeller et obtenir des services techniques des Agences toute information spécifique nécessaire.

#### 2) L'Agence de l'eau

C'est **sur le grand cycle de l'eau et l'animation des territoires** que les Agences de l'eau ont à se positionner aujourd'hui, **sur la prévention plutôt que le curatif.** Pour autant, leurs missions sont également attachées au petit cycle de l'eau pour lequel elles perçoivent les redevances.

<sup>105</sup> CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable, issu de la fusion du conseil général des ponts et chaussées et du service de l'inspection générale de l'environnement (IGE).

<sup>106</sup> IGA : Inspection générale de l'administration

15. L'Agence de l'eau doit retrouver ses missions originelles d'opérateur, **stratège et organisme financier**. Elle doit mettre en œuvre la politique définie par le Comité de Bassin, et non l'inverse. Son Conseil d'administration doit être en position d'exécution des directives reçues et de soutenir prioritairement les actions définies dans le SDAGE, en ne favorisant pas certains territoires au détriment d'autres : une péréquation des redevances reçues et des soutiens apportés doit pouvoir être établie sur la période contractuelle en vigueur.

### 3) Les acteurs locaux du bassin

Il est indispensable de simplifier un dispositif foisonnant et d'être clair sur les missions imparties aux différentes structures, leur hiérarchisation si besoin ou tout simplement vérifier leur bien-fondé. La finalité de ce dispositif étant d'avoir une couverture territoriale nationale efficace.

16. Les **CLE** sont une **structure intermédiaire intéressante** dont il faut faciliter le fonctionnement. Pour cela, de premières mesures simples sont à prendre :

- Leur **proposer une structure porteuse** qui leur permette de disposer d'un siège et d'un minimum de structure administrative. Une telle mesure est ainsi susceptible d'**encourager les élus à créer une CLE** lorsqu'un bassin ou sous-bassin versant ad-hoc n'est pas encore couvert.
- Cette création qui doit se faire en coordination avec le préfet et le Comité de bassin afin d'aboutir à une **carte des CLE dans chaque bassin hydrographique** en résonance avec l'action du Comité de bassin. Une date butoir pourrait être donnée (à échéance de 5 ans) pour obtenir une carte des CLE couvrant chacun des bassins hydrographiques.
- Par ailleurs, il est important d'**assouplir les SAGE** qui pourraient notamment concerner des missions **plus ponctuelles** que les programmes aussi complets qu'exigés aujourd'hui qui sont, par leur lourdeur, difficiles à porter.
- Enfin, la **procédure d'adoption du SAGE-Contrat de Rivière, PAPI**, devrait être

identique à celle du SDAGE-PdM par les comités de bassin.

17. La vingtaine d'**Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)** existant ont montré leur savoir-faire sur la gestion des fleuves et des rivières et la protection des zones humides en développant une solidarité sociale et territoriale. Il paraît opportun de **les soutenir sur les missions précises qui leur ont été confiées** liées à la logique hydrographique, voire même de les renforcer. Ils devraient notamment être chargés d'établir des « plans fleuves » sur chacun des grands fleuves et rivières, à l'exemple du plan Loire.

La complémentarité entre les Agences de l'eau et les EPTB doit être recherchée. L'EPTB qui agit sur le bassin hydrographique compris dans le district d'une Agence devient alors, tout naturellement, le porteur des projets structurants et un agent de la **solidarité de territoire** via la péréquation financière permis par les fonds que collecte et redistribue l'Agence.

L'Association française des EPTB a travaillé avec le ministère de l'Écologie à l'établissement d'une **carte des EPTB qui permettrait de couvrir le territoire**. Ce travail, qui a abouti à comptabiliser une cinquantaine d'EPTB, doit être repris et retravaillé pour être actualisé avec les Agences de l'eau. **La création de tout nouvel EPTB doit être mis en corrélation avec cette carte** car il s'agit de ne pas balkaniser le territoire en multipliant les « petits » EPTB - l'intérêt majeur d'un EPTB étant de garantir la cohérence de l'action publique et la mutualisation de moyens à l'échelle de grands territoires et de sous-bassins versants, voire de bassin versant.

18. Plus localement, se pose la question de l'utilité des syndicats de rivière, un foisonnement souvent incontrôlable de petites structures. Ils n'ont pas vocation à doubler les CLE ni les EPTB. Cependant, il peut être utile de disposer de maîtres d'ouvrage locaux. Leur action doit à ce moment là être articulée avec les schémas de bassin versant développés par ces structures et **s'inscrire au sein d'une démarche de CLE (préconisations) et d'EPTB (réalisations)**. Il faut donc développer une organisation verticale qui promeuve la coordination des actions, la mutualisation de l'ingénierie technique et

financière disponible. Les départements qui financent les EPTB et les syndicats doivent amener ces acteurs à passer des conventions de coopération. Si l'EPTB est syndicat mixte et si les syndicats locaux adhèrent à l'EPTB, les moyens peuvent être partagés sans entrer dans le domaine concurrentiel (prestations «in house»). Certains syndicats de rivière auraient ainsi vocation à devenir des EPTB, d'autres à disparaître. Dans le cadre de cette restructuration, il pourrait être envisagé, sur le même statut, des syndicats de zone humide.

# B- LES ENJEUX

<b>III- Troisième enjeu : les acteurs de la gestion du service public de l'eau</b> .....	<b>109</b>
<b>3.1. Les différents modes de gestion de l'eau</b> .....	<b>109</b>
<b>3.1.1. La gestion déléguée</b> .....	<b>110</b>
<b>3.1.2. La gestion publique</b> .....	<b>112</b>
1- Le choix de la gestion en régie du ressort d'une simple décision du Conseil municipal	
2- Les différents types de gestion publique, leur fonctionnement	
a- régie personnalisée	
b- régie autonome	
c- les règles de fonctionnement	
d- le statut du personnel des régies	
e- les sociétés publiques locales (SPL)	
<b>3.1.3. L'espace de concertation offert par la FNCCR aux collectivités dans            leur approche différenciée de la gestion de l'eau</b> .....	<b>115</b>
<b>3.2. Une absence de régulation dommageable</b> .....	<b>116</b>
<b>3.2.1. Un cadre réglementaire déficient, une maîtrise locale insuffisante</b> .....	<b>117</b>
<b>3.2.2. L'échec de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement            (SISPEA)</b> .....	<b>119</b>
<b>3.2.3. Un éclatement des services préjudiciable à toute régulation</b> .....	<b>119</b>
<b>3.3. Conforter la gestion publique et les moyens dévolus aux élus pour une gestion maîtrisée des dossiers de l'eau</b> .....	<b>121</b>
<b>3.3.1. La formation des élus</b> .....	<b>121</b>
<b>3.3.2. Valoriser les réseaux hydrauliques dans le patrimoine communal</b> .....	<b>122</b>
<b>3.3.3. Refonder une ingénierie publique</b> .....	<b>122</b>
<b>3.4. Nos propositions d'appui à une gestion publique performante et rationalisée</b> .....	<b>125</b>
<b>3.4.1. Les mesures de rationalisation et de régulation</b> .....	<b>125</b>
<b>3.4.2. Les mesures d'appui à la gestion publique</b> .....	<b>125</b>
1- Un meilleur encadrement de la gestion déléguée	
2- L'appui à la gestion en dispositif public	
3- La promotion de nouveaux moyens au service des collectivités	

## B- LES ENJEUX

# Troisième enjeu : Les acteurs de la gestion du service public de l'eau

### Pour une gestion transparente et démocratique

L'eau est un bien public. L'article L.210-1 du code de l'Environnement établit que « l'usage de l'eau appartient à tous ». La loi l'explique en précisant que l'eau est un service public dont la charge de l'organisation incombe aux communes. Le prélèvement et la production de la ressource, la distribution de l'eau potable, la collecte des eaux usées, leur traitement et leur rejet dans le milieu naturel, toutes les activités liées au petit cycle de l'eau, sont de leur responsabilité directe. L'idée d'un grand service national de l'eau, parfois évoquée, s'avère irréaliste du fait de la dispersion de la ressource sur l'ensemble du territoire et des caractéristiques spécifiques de chaque point ressource. L'eau est une ressource locale et la disparité, tant dans les modes d'accès à la ressource (ici un forage, ici un pompage direct, là de longues canalisations...), que des traitements nécessaires (de la ressource elle-même ou des eaux usées), expliquent pour partie les différences de coût qui sont alors répercutées sur les factures adressées aux usagers.

Autrefois presque gratuite, l'eau constitue aujourd'hui un véritable poste de dépense dans le budget des ménages. Alors que la législation prévoit que les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs (art.1 de la loi sur l'eau), c'est **l'usager domestique qui, par le biais de sa facture d'eau, assure l'essentiel (85 %) du financement des politiques publiques** du secteur. Ce mode de financement et de facturation suscite de nombreuses interrogations lorsque l'on sait que les usages domestiques ne représentent en moyenne sur l'année que **24 % des consommations**<sup>107</sup>.

L'eau ne doit pas être banalisée comme un produit relevant du marché concurrentiel. Ses qualités de produit indispensable à l'hygiène et à la vie humaine (boisson et nourriture), actuelle et future, imposent que le secteur de l'eau soit **réglementé et contrôlé**, tant dans son fonctionnement que dans son prix.

### 3.1. Les différents modes de gestion de l'eau

Le service public de l'eau potable (production, traitement, distribution) est assuré par les communes qui peuvent le transférer pour tout ou partie à un EPCI<sup>108</sup> (syndicat intercommunal, communauté d'agglomération...). Elles choisissent le mode de gestion de leur service public de l'eau et de l'assainissement : soit en assumant elles-mêmes directement la gestion (gestion en régie), soit en déléguant celle-ci à une entreprise privée dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) – mais elles en conservent la totale responsabilité.

**Pour 36 774 communes, on compte en 2011 plus de 35 000 services**, dont environ 14 000 pour l'eau potable, et près de 21 000 pour l'assainissement, collectif (16 700) et non collectif, selon les chiffres rendus publics en novembre 2009 lors du lancement officiel du SISPEA (cf II-2.1.1.).

Un problème majeur apparaît d'emblée : une organisation territoriale et financière extrêmement complexe, aujourd'hui dépassée, avec un nombre de services exorbitant, héritage du passé. Les plus petits d'entre eux desservent quelques centaines ou quelques milliers d'usagers et se trouvent par là même dans l'incapacité d'investir et d'assurer

<sup>107</sup> source : rapport annuel 2010 du Conseil d'État - L'eau et son droit.

<sup>108</sup> Établissement public de coopération intercommunal

une qualité de service correcte. **Leur indispensable rationalisation**, toujours évoquée, n'arrive pas à voir le jour. Elle constitue pourtant un préalable obligé à toute rénovation du service public de l'eau, gage d'efficacité et d'équité. Nous détaillerons ci-après nos propositions en la matière, qui constituent l'un des piliers d'une refonte radicale, car désormais urgente, du service public de l'eau.

**La gestion déléguée à des entreprises privées constitue le modèle dominant en matière de service public de l'eau** – mais vient de perdre Paris qui est repassé en régie directe le 1<sup>er</sup> janvier 2010, – et représentait en 2007<sup>109</sup> : pour l'eau potable, 39 % des services pour près de 72 % des usagers desservis ; pour l'assainissement, près de 24 % des services, soit 55 % des usagers desservis. C'est en zone rurale et dans les petites villes que la gestion de la distribution en régie est la plus importante, mais pour 47,5 % des communes en régie, elle ne concerne qu'environ 30 % des usagers.

Inquiétude et vigilance caractérisent aujourd'hui le rapport des citoyens français à l'eau. De vifs débats agitent notre société. Alors que le modèle français de gestion de l'eau est devenu une référence mondiale, il est aujourd'hui de plus en plus décrié en France même, tant par des élus qui doivent assumer l'exercice de cette compétence que par **de nombreux usagers qui ne font plus confiance aux grands opérateurs privés historiques** :

- **trop d'abus de gestion** ont été mis à jour ces dernières années, liés à la position dominante de ces grandes firmes, à leur « partage » des territoires, à l'existence de multiples sociétés à participations croisées, à des contrats longs et anciens, et à une très bonne implantation locale ;
- cette mauvaise réputation est également véhiculée par **nombre de reportages** qui ont mis en évidence une **mauvaise qualité de l'eau distribuée localement** dans certaines régions, voire en certains points une eau impropre à la consommation, et une **sous-information évidente des consommateurs** sur la qualité de l'eau qui leur est proposée – or, l'utilisateur est un client captif, qui n'a pas le choix de son fournisseur.

**De nombreuses collectivités s'interrogent donc sur leur choix de gestion. Une pression forte pour revenir à la gestion publique de l'eau** face à l'ensemble de ces dérives est fortement portée par nombre d'acteurs associatifs, d'institutionnels et d'élus. Quels sont les éléments susceptibles de guider un choix ? Les critères d'appréciation susceptibles d'orienter la décision exigent un examen attentif, tant technique, financier, juridique que social. Seule en effet une approche systémique permet d'interroger les notions de :

- **comparabilité** : nombre de facteurs techniques interviennent tels la nature du réseau, sa longueur, sa densité de connexion, son âge, la qualité de la ressource, la sophistication plus ou moins importante des traitements... qui impactent le coût des services et la formation du prix à l'utilisateur - peut-on réellement comparer les performances de telle ou telle solution ?
- **transparence** : existe-elle vraiment, jusqu'où ?
- **réversibilité** : le choix de telle solution est-il réversible, peut-on évoluer ?

**Toutes notions qui sont au fondement du corpus doctrinal de la délégation de service public** et la légitiment. Seule leur maîtrise permet de se positionner en toute connaissance de cause sur le choix d'un mode de gestion en anticipant les évolutions complexes et multifformes du secteur. Or elle est très loin d'être assurée aujourd'hui pour les élus qui devraient pouvoir former un choix éclairé sur l'un ou l'autre des modes de gestion. Qu'en est-il dès lors réellement de la gestion en DSP ? De la gestion en régie ?

### 3.1.1. La gestion déléguée

La DSP recouvre l'ensemble « *des contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service* » – Loi Murcef du 11 décembre 2001, insérant un alinéa supplémentaire dans la loi Sapin.

<sup>109</sup> Source : ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

Les différents modes de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement témoignent par ailleurs depuis plusieurs années d'une hybridation croissante. Marchés et contrats de partenariats sont venus s'ajouter à la délégation de service public et à la gestion en régie. Ces différentes solutions se complètent et coexistent dans des configurations de plus en plus mouvantes et complexes.

Depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, la délégation du service public de l'eau et de l'assainissement à des entreprises privées singularise la gestion de l'eau en France. Dans le monde, seuls 7 à 8 % des services d'eau sont confiés aujourd'hui à des opérateurs privés, et le modèle français reste atypique en Europe. Il n'en est pas moins promu à l'échelle internationale depuis une vingtaine d'années, ce qui a permis à Veolia et Suez de devenir les deux "majors" mondiales de l'eau. **Les trois grandes entreprises** que sont Veolia, Lyonnaise des Eaux (groupe GDF-Suez) et Saur **gèrent plus de 98 % des DSP** en France, soit plus de 9 000 contrats. Les moins de 2 % des DSP restantes sont gérées par moins d'une dizaine de petites entreprises regroupées au sein de la Fédération des distributeurs d'eau indépendants (FDEI). Les trois grandes entreprises offrent aux élus locaux la totalité des prestations nécessaires pour les services existants sur l'eau (de l'ingénierie financière et des études à la réalisation et à la gestion des équipements), et ils ont également étendu leur gamme d'offres pour satisfaire à la demande de besoins complémentaires nouveaux (maison de retraite médicalisée, habitat HQE, etc.). Véritables transnationales, elles étendent aujourd'hui leurs activités dans chaque secteur libéralisé (énergie, déchets, transports), et interviennent partout à travers le monde et en Europe. Elles se sont regroupées au sein de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E<sup>110</sup>).

Ces grands groupes cherchent à redorer leur blason quelque peu terni par les différentes dérives dénoncées depuis une décennie, qu'elles s'efforcent de rattacher au passé, et se sont lancées dans de vastes campagnes de communication. Veolia eau, n°1 mondial, axe celle-ci sur l'accès à l'eau dans les pays en voie de développement, et se targue d'être présent dans 66 pays, alimentant près de

95 millions de personnes en eau potable dans le monde (son chiffre d'affaires de 2009 étant réalisé à 44,3 % en France). Suez-Lyonnaise des Eaux a lancé une offensive de charme en France par le biais de l'opération "Idées neuves sur l'eau"<sup>111</sup>, non dépourvue d'intérêt notamment par ce qu'elle révèle de sa nouvelle stratégie. En France, le groupe alimente en eau potable 12 millions d'habitants et dépollue les eaux usées de 9 millions. Troisième acteur de la gestion déléguée en France, Saur (aujourd'hui propriété du groupe Sécché Environnement), gère des contrats d'eau dans plus de 6 700 communes, essentiellement rurales. **Au niveau national, on constate une constante gouvernementale pour favoriser ces grandes entreprises « nationales »** (dont le capital n'est plus national). C'est toujours une priorité clairement affirmée aujourd'hui, sous l'angle du « patriotisme économique » sur fond de guerre économique exacerbée par la mondialisation. Cette rhétorique doit être prise au sérieux car elle est systématiquement brandie, au nom de la sauvegarde de l'emploi et de l'excellence française dans un secteur prometteur à l'échelle internationale, pour interdire toute remise en cause du véritable abus de position dominante que représente l'emprise quasi-absolue qu'exercent les trois majors sur toute la chaîne de l'eau en France. Il convient donc d'exprimer clairement qu'il ne s'agit ni de mettre à mal la compétitivité d'entreprises, dont les compétences techniques sont évidentes, ni de prôner leur nationalisation, mais d'œuvrer à un véritable rééquilibrage public-privé.

À côté de ces trois "majors", **les PME regroupées au sein de la FDEI tentent de prendre position sur le marché de l'eau**, mais elles sont à la peine : de 2 % des parts du marché en 2004, elles étaient retombées à 1,5 % en 2009. Elles estiment cependant que leur rôle est beaucoup plus important que ne

<sup>110</sup> Créée en 1938, la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (ex-SPDE) regroupe la quasi-totalité des entreprises privées assurant la gestion des services d'eau et d'assainissement en France où ses adhérents (Alteau, Lyonnaise des Eaux, Nantaise des Eaux Services, Saede, Saur, Société des Eaux de Fin d'Oise, Sogedo, Veolia Eau) emploient environ 130 000 salariés dont 32 200 en France.

<sup>111</sup> « Idées neuves sur l'eau », espace de dialogue en direction de différents publics (associations, élus, grand public, experts en environnement et en économie) pour élaborer des solutions nouvelles qui soient fondées sur un diagnostic partagé des nouveaux enjeux de l'eau. Une plateforme collaborative pour la participation des internautes au débat et une commission d'experts qui doit formuler des propositions.

le laissent supposer ces chiffres, considérant avoir participé à réguler le prix de l'eau depuis plusieurs années, **la concurrence créant émulation et compétition**. Elles considèrent la **taille minimale de marché qui leur est nécessaire à environ 100 000 foyers**, afin de pouvoir amortir les coûts matériels et humains de la fourniture du service (notamment le "back office" des centres d'appels), mais qu'en deçà leur activité n'est pas rentable et génère des pertes, que les grands groupes peuvent par contre se permettre d'assumer, ce qui leur donne un avantage compétitif majeur. Faisant le constat que dans les départements où il n'y a pas de PME, la concurrence ne vit pas, **elles se présentent comme une alternative aux grands groupes**.

Cependant, **la FDEI dénonce la « fausse » concurrence des majors** qui n'hésitent pas, face aux propositions faites par une PME, à « casser les prix » pour faire des offres très inférieures au coût réel de la fourniture du service. Autres pratiques dénoncées, celle des investissements non réalisés mais masqués par la notion de « caducité », ou encore les « îlots concessifs » qui donnent un avantage à l'entreprise déjà titulaire du contrat (celle-ci a notamment connaissance du cahier des charges et peut ainsi freiner les potentiels nouveaux entrants).

### **3.1.2. La gestion publique**

Le choix pour la gestion en régie est fréquemment légitimé par l'affirmation que l'eau étant un bien commun, non marchandisable, sa **gestion solidaire et responsable** ne peut intervenir que sous une forme publique. Dès lors opter pour la gestion publique signifie se donner les moyens de contrôler la totalité de la chaîne de valeur pour garantir un meilleur suivi de sa gestion et de sa qualité, en intégrant des **problématiques de long terme, peu compatibles avec une logique de marché** qui recherche des résultats de court terme. Cela signifie également un réinvestissement des gains dans le service et une gestion transparente et démocratique. Au-delà d'une position de principe, fréquemment dénoncée comme un choix « purement idéologique » par les tenants de la gestion privée, qui tentent ainsi de disqualifier d'emblée l'option

de la gestion publique, le choix de la régie renvoie aussi à un contexte réglementaire sensiblement différent de celui qui encadre la gestion en DSP.

#### **1) Le choix de la gestion en régie est du ressort d'une simple décision du conseil municipal**

Il est du plein et entier ressort des autorités locales de choisir le mode de gestion du service: la délégation de service public ou la régie. **La volonté de créer une régie publique de l'eau relève de la seule prérogative de l'assemblée délibérante de la collectivité locale**. Comme le précise le code général des collectivités locales (CGCT) « *Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence* » peuvent constituer une régie « *le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux* ». Et le CGCT précise bien que les régies, quelle que soit leur forme, « *sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal* ».

Ce point est important à rappeler car les tenants de la gestion privée contestent de plus en plus fréquemment depuis quelques années, y compris devant la justice, la légitimité de la décision politique quand elle opte pour la gestion publique. A cet égard le recours devant le Tribunal administratif de Paris intenté en janvier 2009 par deux élus de l'opposition municipale (UMP) pour faire annuler la délibération actant le retour en gestion publique du service d'eau à Paris est instructif. Leurs arguments principaux dénonçaient « *l'insuffisante information des conseillers municipaux* », « *l'atteinte portée aux obligations communautaires de transparence et de mise en concurrence* » et les « *distorsions à la concurrence* ». Sur tous ces points, le Tribunal administratif de Paris leur a donné tort, répondant notamment qu'une information suffisante avait été donnée dans la délibération et que « **les principes communautaires de transparence et de mise en concurrence ne s'appliquent pas à la délibération créant une régie personnalisée (...) pour la gestion du service public de l'eau** ».

Il est intéressant de noter que dans un autre pays qui connaît actuellement des débats politiques importants sur la réglementation des services d'eau - l'Italie - la même référence à une pseudo obligation communautaire de mise en concurrence avant délibération sur le mode de gestion est largement brandie par ceux qui veulent libéraliser totalement ce secteur. Mais l'évocation régulière par les défenseurs de la gestion privée d'un supposé cadre réglementaire européen qui obligerait ces États membres à libéraliser les services publics locaux n'a pour l'instant pas de fondement. Si les tentatives de la commission européenne de libéraliser ce secteur sont bien réelles (sous l'angle notamment d'une directive « Concessions » à l'étude à la Commission), il n'en demeure pas moins que les collectivités locales sont encore aujourd'hui maîtresses de leur choix de gestion en la matière.

## **2) Les différents types de gestion publique, leur fonctionnement**

Après avoir rappelé l'échelon politique de la décision, examinons les formes qu'une gestion publique de l'eau peut prendre. Aujourd'hui les collectivités disposent de deux formes de régie: la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et la régie dotée de la seule autonomie financière. En effet la régie dite « directe » – totalement intégrée aux services administratifs et techniques de la collectivité – n'est plus autorisée depuis le décret-loi Poincaré du 28 décembre 1926, sauf dans deux cas : pour les régies d'eau ou d'assainissement des collectivités de moins de 500 habitants, ou pour les régies qui existaient déjà à cette date.

### **a- La régie personnalisée**

Disposant de la **personnalité morale de droit public distincte de la collectivité de rattachement**, elle jouit d'une grande autonomie, même si la collectivité demeure l'autorité organisatrice du service et exerce les pouvoirs de contrôle sur sa régie. Elle est administrée par une **direction générale et par un conseil d'administration dont les membres sont désignés par la collectivité**. Présidé par un-e élu-e,

il délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie (tarification, budget, arrêté des comptes, etc.).

### **b- La régie autonome**

**Structure interne de la collectivité**, elle bénéficie néanmoins d'une autonomie par rapport aux autres services dans la mesure où **elle est placée sous l'autorité directe du maire et du conseil municipal**. Elle dispose d'un **conseil d'exploitation** avec sa présidence et une direction générale. Son pouvoir de décision varie en fonction de la délégation que lui donne la collectivité, qui garde toutefois des prérogatives de décision importantes, notamment sur la tarification, le budget et la passation des marchés publics.

### **c- Les règles de fonctionnement**

Que ce soit dans le cas d'un conseil d'administration ou d'exploitation, la majorité des sièges est détenue par les représentants de l'assemblée délibérante. Il est possible – et surtout souhaitable – que des membres du personnel, des représentants des usagers, des associations, des personnalités qualifiées puissent également siéger au conseil, permettant ainsi des débats ouverts sur l'exploitation et les orientations de la régie.

En tant qu'établissement public local, **la régie personnalisée est soumise aux dispositions du code des marchés publics, de même pour la régie autonome**. Elles appliquent également les règles de la comptabilité publique ; leurs budgets doivent être équilibrés et elles bénéficient d'un régime fiscal favorable, qui les exonère de l'impôt sur les sociétés.

La comptabilité publique et le code des marchés publics apparaissent souvent plus lourds (bureaucratiques diront certains) à gérer que leurs équivalents privés. S'il est indéniable que cela génère davantage de travail administratif, **on y trouve des avantages certains en termes de contrôle de la dépense publique et de transparence financière**. Alors que dans le cadre des délégations, il est impossible de reconstituer intégralement la chaîne économique, les grands groupes étant passés

maîtres dans l'art de cacher des marges importantes faites sur le service par des intitulés flous (frais de gestion, de structure, informatiques...) présentés dans le rapport de délégation qui ne reflète jamais l'exact bilan comptable de la prestation délivrée, **la comptabilité publique fournit un état des lieux financier et économique bien plus transparent.**

De même **le code des marchés publics oblige les régies à mettre en concurrence** selon des règles strictes **les prestations et travaux confiés aux entreprises privées. En service délégué**, il est habituel que les **déléataires confient les travaux aux filiales** des groupes auxquels ils appartiennent, ce qui entraîne une surfacturation des travaux et prestations, par le biais de l'existence d'un «bordereau de prix» des prestations accomplies par l'entreprise, annexé au contrat de DSP lors de sa signature. Paradoxalement une gestion publique avec des marchés publics garantit la mise en concurrence quand celle-ci doit s'appliquer (pose de conduites, d'équipements hydrauliques etc.) ! La régie exécute les mêmes travaux, mais à moindre coût pour l'utilisateur...

Si les régies autonomes et personnalisées sont des personnes publiques délivrant un service public régies de ce fait par les règles de droit public, **le caractère industriel et commercial reconnu au service de l'eau et de l'assainissement fait que le droit privé s'applique dans certains cas** concernant les relations avec les usagers et le statut du personnel.

#### **d- Le statut du personnel des régies**

Ainsi **les agents des services publics industriels et commerciaux relèvent du droit privé**, à deux exceptions, à savoir le-la directeur-trice et l'agent comptable qui sont des agents publics. Il est toutefois possible de recruter d'autres agents publics sous un régime de droit privé, par voie de détachement ou de disponibilité. Le code du travail s'applique de la même manière dans les régies que dans les sociétés délégataires à l'exception notable relative à l'impossibilité de mettre en place un accord de participation aux résultats (dans la mesure où les régies ne dégagent pas de bénéfices) ainsi que des plans d'épargne d'entreprise. Mais cela peut être compensé

par un accord d'intéressement collectif des salariés, ce qui a été décidé notamment lors de la reprise du personnel dans la nouvelle régie Eau De Paris.

**La question du personnel est un sujet sensible** qui fait souvent hésiter les élus et les équipes municipales face à l'hypothèse d'un retour en gestion publique. Beaucoup d'idées fausses circulent, entretenues dans le but de proroger une gestion en DSP. Comme mentionné plus haut, les agents relèvent du droit privé même s'ils sont fonctionnaires, ce qui facilite grandement le transfert de personnel quand il y a un changement de mode de gestion, et offre de plus grandes possibilités de recrutement professionnel. De même **le code du travail et son article L.1224 protège les salariés et garantit la conservation des droits attachés aux personnels transférés avec le transfert de l'activité économique.** Tout cela permet de garder les compétences techniques et les savoir-faire dans les meilleures conditions pour le personnel et pour la régie créée.

#### **e- Les sociétés publiques locales (SPL)**

À côté de ces deux formes de régies, un nouvel outil de gestion publique est apparu, la société publique locale. Créées en mai 2010 suite à l'adoption par les deux chambres de la proposition de loi pour leur développement, les sociétés publiques locales (SPL) apparaissent comme une nouvelle structure à la disposition des collectivités territoriales. Conçues sur le modèle des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) instituées en 2006, ayant fait l'objet de quatre propositions de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat entre 2008 et 2009, cette nouvelle catégorie d'entreprise publique locale (EPL) répondait à une demande très forte des élus locaux. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette loi a été plébiscitée par les parlementaires et les principales associations d'élus locaux au-delà des clivages politiques partisans.

**Assez semblables à des SEML** (Société d'économie mixte locale) dans leur fonctionnement et leur régime juridique, **elles en diffèrent par la nature de leur actionnariat. Leur capital est public à 100 %** et est détenu par au moins

deux actionnaires qui ne peuvent être que des collectivités locales ou groupements de celles-ci. **Leur champ d'intervention est limité** au bénéfice de leurs seuls actionnaires et uniquement sur les territoires des collectivités actionnaires. Ces SPL « sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement [...], des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général » (article 1 de la proposition de loi, créant l'article L. 1531-1 du CGCT). **L'intérêt évident** de ce nouvel outil public pour les autorités locales **est de se soustraire aux obligations de mise en concurrence en répondant aux exigences communautaires du droit « in house »**, tout en gérant une activité qui relève du champ concurrentiel. Pour certains de ses détracteurs, en premier lieu les groupes privés, il s'agit d'un détournement des règles de la concurrence. L'Union nationale des services publics industriels et commerciaux (UNSPIC) et la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) se sont inquiétées de la mise en place des SPL au point d'exercer un intense lobbying auprès des parlementaires afin qu'ils n'adoptent pas le projet. En outre une autre proposition de loi relative à la création de sociétés locales de partenariat a été déposée en juillet 2009 au Sénat afin de contrecarrer cette nouvelle offre de gestion publique par la création d'une autre structure locale ouverte au capital privé et favorable aux opérateurs privés.

*Il est bon de rappeler, alors qu'elles sont de plus en plus nombreuses à s'interroger sur le mode de gestion de leur service d'eau et d'assainissement, que les collectivités locales disposent d'outils suffisamment souples pour s'adapter aux différents contextes locaux. Il ne peut aucunement être opposé à la volonté politique d'une gestion publique un déficit de structure adéquate. De manière générale, il n'existe pas d'obstacle juridique, administratif, technique et financier incontournable au choix d'un mode de gestion public de l'eau. Seule la volonté politique exprimée par la collectivité locale de reprendre en main la gestion de l'eau prime. L'engagement politique fort affirmant l'eau comme un Bien commun et défendant la gestion publique de l'eau doit, bien entendu, s'accompagner d'une volonté*

**exigeante de bonne gestion** – aucune structure publique n'étant vertueuse en soi – en assignant au service d'ambitieux objectifs environnementaux, économiques, démocratiques et sociaux.

### **3.1.3. L'espace de concertation offert par la FNCCR aux collectivités dans leur approche différenciée de la gestion de l'eau**

Qu'elles soient en gestion publique directe ou en délégation de service public, de nombreuses collectivités ont adhéré à la FNCCR, Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, **espace d'expression et de concertation pour les élus en charge de l'organisation des services locaux.**

Créée en 1934, la FNCCR est une association nationale de collectivités locales (villes, communautés ou syndicats) placée sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Elle a quatre principaux champs d'intervention : l'énergie, l'eau (distribution d'eau potable, assainissement des eaux usées, gestion de la ressource, gestion des eaux pluviales), les déchets et les communications électroniques. Si elle a d'abord été créée pour réunir les collectivités autour des enjeux de l'énergie, la thématique de l'eau a pris au fil du temps de plus en plus d'importance; cinq permanents travaillent au sein de cette association sur ce seul sujet. Son objectif est de faire « valoir, aux niveaux national et européen, le point de vue de ses adhérents auprès des pouvoirs publics et des entreprises concessionnaires ». Par sa veille juridique, réglementaire et législative, **la FNCCR se veut « une force de proposition lors de l'élaboration de la législation et de la réglementation applicables aux services publics locaux »**. Par ses commissions de travail thématiques et ses assemblées, elle constitue indéniablement un lieu de rencontres et d'échanges entre élus locaux mais souffre d'un manque de renouvellement et de diversification de ceux-ci dans leur représentation.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la FNCCR compte aujourd'hui près de **400 collectivités adhérentes (de la commune au syndicat mixte)**, représentant environ 46 millions d'habitants, qui se répartissent quasi à égalité entre régie et délégation

de service. Elle est de fait un interlocuteur reconnu par les pouvoirs publics. Elle siège dans diverses instances de concertation ou de décision, notamment au Comité national de l'eau, dans plusieurs commissions de l'AFNOR et dans de très nombreux groupes de travail ministériels.

Elle conduit régulièrement une enquête sur le prix de l'eau et réalise des analyses comparatives entre services d'eau et d'assainissement volontaires dans une démarche d'amélioration de la performance du service. Sur demande concertée de plusieurs collectivités sur un même sujet, elle peut réaliser certaines études particulières dans les domaines juridiques, techniques ou de l'organisation des services, mais elle ne réalise pas de missions d'assistance à maître d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre.

Pendant longtemps la voix de la délégation a plus porté que celle de la régie car elle était bien plus représentée. Un rééquilibrage s'est effectué en partie et un comité d'orientation des régies d'eau et d'assainissement s'est créé afin d'organiser les échanges et le partage d'expériences sur des sujets communs afin de consolider le poids des régies, notamment au sein de la FNCCR. Mais cela n'est pas encore suffisant pour un rééquilibrage véritable.

#### **Favoriser une représentation institutionnelle des services en gestion publique**

Les services d'eau et d'assainissement en gestion publique souffrent de l'absence de toute représentation institutionnelle intrinsèque auprès de tous les organismes officiels de la gestion de l'eau, comme au sein des très nombreux groupes de travail ministériels ou inter-agences, qui contribuent au quotidien à faire évoluer les pratiques des services d'eau et d'assainissement. De par ses spécificités, la FNCCR n'est pas en mesure de jouer ce rôle de représentation institutionnelle.

**Les services d'eau et d'assainissement en gestion publique doivent donc se doter d'une représentation nationale** qui leur permettra d'assurer la défense de leurs intérêts matériels et moraux, à l'image de la FP2E pour les opérateurs privés du secteur.

### **3.2. Une absence de régulation dommageable**

La situation française en matière de régulation du service public de l'eau potable et de l'assainissement révèle d'emblée une anomalie majeure : l'absence d'une autorité de régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement, service public essentiel, comme il en existe dans les domaines de l'énergie, des télécommunications ou de l'information.

Si le service public de l'eau potable et de l'assainissement relève d'une compétence exercée par les collectivités locales au niveau communal et intercommunal, il est majoritairement délégué à trois entreprises privées en situation de quasi-monopole. L'absence d'une autorité de régulation d'un service public aussi massivement dévolu à des entreprises privées est dès lors à l'origine de dérives avérées et ne permet pas à la puissance publique de contrôler un service vital.

Il est en effet reproché aux grands groupes privés du secteur **un abus de position dominante qui renvoie à une « économie de rente »** dont l'opacité résiste à l'encadrement réglementaire. Les trois lois de régulation<sup>12</sup> adoptées dans le courant des années 90 n'ont pas suffi en effet à assurer une véritable régulation publique du secteur.

La position ultra-dominante occupée en France par ces grandes entreprises privées depuis près d'un demi-siècle sur ce service public essentiel, est de plus en plus contestée en raison des **dérives qui se sont enchaînées**. En effet, de nombreux scandales ont émaillé leur histoire récente. Elles n'ont pas hésité par exemple à jouer de la diversité de leurs champs d'intervention (local, national et international), pour échapper à la transparence et utiliser les **bénéfices dégagés par l'eau pour financer d'autres activités**. La gestion déléguée a ainsi été mise en cause, pendant de nombreuses années, avant les lois régulant le financement politique, comme **mode important de financement des activités politiques et des campagnes électorales**, ce qui a entraîné le développement de pratiques de corruption, et à ce jour **toute**

### **suspicion n'a pas disparu dans l'opinion à l'égard des élus et des entreprises.**

Certains représentants de ces entreprises reconnaissent d'importantes dérives apparues à partir des années 1980, mais assurent que **le pire serait désormais derrière nous**, que la moralisation du domaine de l'eau et de l'assainissement aurait progressé à grands pas. **On en aurait désormais fini avec les contrats léonins**, les clauses de révision soigneusement configurées aux fins de générer des "cash-flows" que ne légitime aucune amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur ; la rétention des mois durant des redevances perçues par les délégataires pour le compte des Agences de l'eau (2 milliards d'euros par an) qui, au lieu d'être immédiatement reversées aux Agences, sont placées par les entreprises sur les marchés financiers et y génèrent des bénéfices qui n'apparaissent pas dans les comptes rendus qu'elles doivent établir chaque année pour les collectivités ; les mystérieux "frais de siège" mentionnés d'une ligne sur les mêmes comptes rendus, sans que leur réalité puisse être connue ; les clauses d'indexation automatiques indéchiffrables pour l'élu lambda ; les frais de personnel incontrôlables ; les durées surprenantes d'amortissement de compteurs ; les facturations étonnantes des travaux exclusifs confiés à des filiales ; l'évaporation des "garanties pour renouvellement" qui doivent être affectées au renouvellement du réseau, pris en charge par le délégataire pour la durée du contrat, etc.

Depuis une quinzaine d'années tous les grands corps de l'État ont tour à tour enquêté sur le secteur. La lecture attentive de la quinzaine de rapports ainsi rendus publics évoque une version contemporaine de la formation que pourrait dispenser, dans une école de gestion prestigieuse, un lointain descendant du mentor-geôlier d'Oliver Twist...

#### **3.2.1. Un cadre réglementaire déficient, une maîtrise locale insuffisante**

Si la gestion déléguée s'est autant généralisée en France, c'est qu'elle a certes des atouts : elle offre une réelle souplesse de gestion, dispose d'un

savoir-faire éprouvé et d'une grande capacité de recherche. Mais **ces atouts ne sont réels que si un contrôle étroit peut s'exercer sur la réalisation des engagements contractuels de l'entreprise.**

**Les collectivités ont-elles les moyens d'établir des contrats clairs mentionnant des objectifs précis et d'exercer un contrôle ? Les usagers peuvent-ils trouver toute leur place dans le contrôle du service public de l'eau ?**

En amont, il apparaît que le **contrat de DSP**, document qui peut comporter plusieurs centaines de pages, **est le plus souvent imprécis sur nombre de points**. Ainsi, par exemple, sur les charges indirectes portées par le délégataire qui font l'objet d'une clé de répartition conventionnelle, mais qui pourraient être affinées plus spécifiquement à chaque contrat.

#### **A minima, les contrats devraient prévoir :**

- un droit de regard sur les marchés de travaux lancés par les entreprises (pour contrecarrer la non mise en concurrence sur le marché au profit des filiales de l'entreprise délégataire),
- des pénalités en cas de retard dans les investissements (en réponse aux provisions effectuées sur des travaux jamais réalisés, ou réalisés très tardivement),
- le partage des gains de productivité,
- la gestion prévisionnelle des évolutions pouvant affecter l'équilibre prévisionnel d'un contrat, par exemple lorsque les volumes consommés sont différents de ceux envisagés.

Les différentes auditions que nous avons menées démontrent que trop fréquemment, **les collectivités locales, surtout celles de petite taille, ne disposent pas des ressources techniques, juridiques et financières suffisantes** pour discuter sur un pied d'égalité avec les grands groupes. L'absence de maîtrise de ces dossiers conduit par trop souvent à ce que les contrats de DSP signés comportent de nombreuses lacunes et insuffisances.

<sup>112</sup> Voir § A-2.2. page 22

La Loi « Mazeaud-Seguin » de 1995 a bien institué **l'obligation pour le délégataire de produire un rapport** remis à l'autorité délégante, le 1er juin de chaque année. Figurent notamment dans ce rapport la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service. Ce rapport, soumis à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL<sup>113</sup>) permet ensuite au maire, ou au président de l'EPCI, de présenter son propre rapport le 30 juin. Mais les comptes rendus financiers fournis par les entreprises sont délibérément **sommaires et partiels**, car établis sur un modèle qu'elles ont elles-mêmes créé (le CARE), qui ne permet en aucun cas de rendre compte de la réalité économique de l'exécution du contrat... De ce fait, **aucun contrôle efficace du délégataire n'est possible**.

Ce point fondamental est étonnant : **pourquoi l'utilisation de fonds publics** (les factures des usagers) par les entreprises **échappe-t-elle aux règles élémentaires du Plan comptable général** qui vaut pour toutes les administrations? Il faut **impérativement** mettre fin à cette profonde anomalie, d'autant qu'elle a permis aux firmes, par l'usage d'une ingénierie financière extrêmement sophistiquée, de dissimuler les surfacturations manifestes et les marges bénéficiaires réelles réalisées sur un contrat de DSP.

Afin de faciliter, le plus souvent de rendre tout simplement possible, le contrôle des élus sur les délégations de service public, **l'encadrement réglementaire devrait être infiniment plus explicite quant aux modalités du contrôle du délégataire**, exiger que le périmètre de la délégation soit circonscrit dans les comptes d'une société filiale dédiée, mieux définir les modalités de concurrence pour les marchés de travaux lancés par le délégataire, etc.

La question de la compétence et de la formation des élus est ainsi posée, ainsi que celle des appuis techniques et juridiques auxquels ils devraient pouvoir faire appel, tant lors de l'appel d'offre initial que lors de l'élaboration du contrat et de son suivi. S'ajoute à cela la disparition programmée de l'ingénierie publique territoriale qui concourt

à priver les collectivités des moyens d'exercer un contrôle. Peu d'élus se sentent dès lors en capacité d'affronter de tels dossiers qui demandent énormément de travail pour peu de retour.

Il est impératif que la puissance publique intervienne afin de permettre un rééquilibrage qui ne pourra se faire qu'en **imposant de nouveaux outils de suivi et de contrôle**, et en offrant aux collectivités les moyens leur permettant de procéder à des choix éclairés.

De surcroît, le bon fonctionnement démocratique de nos institutions appelle à ce que les représentants de la société civile aient accès aux conditions dans lesquelles se déroule le contrat. Ici, **une refonte des prérogatives des CCSPL et de sa composition** permettrait de retrouver des conditions d'exercice apaisées d'un nouveau modèle de régulation qui laisserait toute leur place aux représentants des usagers.

Ceux-ci sont aujourd'hui totalement exclus du face-à-face élus-entreprises, ce qui est à l'origine de bien des suspicions le plus souvent avérées. Cette piste mérite d'être approfondie au regard de l'évolution du débat public en France.

Dans ce contexte, la position dominante des trois grands opérateurs privés est avérée et elles en abusent. A l'heure de l'implosion du capitalisme financiarisé survenue à l'automne 2008, **l'avenir de la gestion de l'eau « à la française » fait ainsi figure d'enjeu démocratique majeur**. Car, plus largement, c'est tout « l'écosystème » de l'eau qui est sous l'emprise du secteur privé. **Par ce biais, les trois «Majors » de l'eau orientent l'ensemble des politiques publiques en matière de Recherche-Développement** : avec la création récente de trois pôles de compétitivité dédiés à l'eau, **des pans**

<sup>113</sup> La loi du 27 février 2002 a créé la Commission Consultative des Services Publics Locaux appelée à être consultée sur les questions relatives à la gestion des services publics tels que la distribution publique d'électricité et de gaz combustible, la gestion de l'eau et de l'assainissement. Présente dans les communes de plus de 10000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10000 habitants, la CCSPL est consultée préalablement à toute délégation de service public, tout projet de création de service public, en délégation de service public ou en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qu'il s'agisse de services publics industriels et commerciaux ou de services publics administratifs.

**entiers de la recherche publique sont désormais placés sous le contrôle des entreprises** : brevets, procédures de normalisation, ingénieries financières et juridiques spécifiques au secteur, multiplication des structures de gouvernance para-publiques...

### **3.2.2. L'échec de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA)**

En réponse aux critiques dénonçant à juste titre l'absence de transparence et de régulation, **les entreprises privées** prônent, depuis l'orée des années 2000, une auto-régulation à base d'indicateurs de performance et de « benchmarking » et **réfutant toute régulation publique forte du secteur de l'eau**. Et renvoient les collectivités locales à leurs responsabilités d'exercer un contrôle des obligations contractuelles qui découlent de l'exercice des compétences qui leur ont été dévolues.

Elles ont malheureusement été soutenues, dans leur refus obstiné de toute forme de régulation publique efficace du secteur, par les grandes associations d'élus, associées depuis 2002 à la mise en œuvre d'un dispositif de régulation « a minima », sous forme d'Observatoire national et de « benchmarking » par le biais d'indicateurs de performance, dispositif qui enregistre en 2011 un échec cinglant.

La création du SISPEA, dont nous avons précédemment évoqué les difficultés de fonctionnement (cf II.2.1.1.b), devait ainsi répondre à la demande sociale d'une plus grande transparence dans la gestion des services publics locaux. Il ne s'agissait pas totalement d'une nouveauté pour les communes, qui devaient déjà, depuis la loi « Barnier » de 1995, rendre des comptes à leurs usagers via le rapport annuel sur le prix et la qualité des services (RPQS). Mais « *moins des deux tiers des collectivités établissent ce rapport* », rappelait en novembre 2009 le directeur général de l'ONEMA. Ce sont souvent les petites communes qui ne remplissent pas ce devoir, alors même

qu'elles peuvent gérer plusieurs services d'eau et d'assainissement, et cet observatoire était censé les inciter à produire le RPQS.

Grâce à l'Observatoire, chaque habitant était supposé pouvoir comparer le prix de l'eau, sa qualité, l'impact sur l'environnement des installations d'eau et d'assainissement, tandis les communes pourraient améliorer leur gestion en s'appuyant sur les exemples d'autres collectivités. L'objectif fixé était que 80 % des Français aient accès d'ici 2011 aux informations concernant leur service local de gestion de l'eau, puis 100 % en 2013.

Le retard pris, puisque seules 2 000 collectivités (sur 35 000 services) avaient renseigné le système au printemps 2011, et la tentation de se tourner vers les entreprises privées du secteur pour leur confier un mandat de production de ces données publiques en place des collectivités concernées, démontre **par l'absurde l'échec d'une néo-régulation « a minima » à laquelle doit impérativement être substituée une forte régulation publique, assurée par une autorité indépendante.**

### **3.2.3. Un éclatement des services préjudiciable à toute régulation**

Nombre de secteurs vitaux comme le logement, le travail, les carburants, les énergies, les télécommunications, l'information..., sont régulés. Pour l'eau, ressource vitale, chaque collectivité se débrouille. C'est une spécificité française que chaque collectivité ou syndicat d'eau organise son réseau de distribution d'eau ainsi que d'adduction comme il l'entend, sans se référer à une logique de fonctionnement globale à l'échelle d'un bassin versant. Chacun, maître sur son territoire, s'organise selon **des exigences qui ressortent moins de cohérence fonctionnelle globale et hydraulique que de logiques territoriales politiques locales**. Cela conduit en outre à des doublons dans les investissements et les coûts de fonctionnement. Tendre à une gestion soutenable ou à une péréquation du prix de l'eau entre les territoires s'avère mission impossible dans un tel cadre.

L'optimisation du service public de l'eau passe par une **évolution des comportements** selon des modes de management répondant aux **logiques de fonctionnement technique des bassins versants**. Il s'agit donc d'**inciter très fermement à mutualiser les moyens pour faire des économies d'échelle**, de n'investir qu'après avoir optimisé la gestion et les installations existantes, en gardant prioritaires les objectifs de préservation de l'environnement.

### **Diviser par cent le nombre de services de potabilisation et d'assainissement**

Nous proposons une réforme radicale de l'organisation du service public de l'eau et de l'assainissement, qui passe par une diminution drastique du nombre de services sur le territoire national.

Cette proposition s'inspire de la rationalisation qui vient d'être conduite avec succès au Portugal. Il s'agit de diviser les 35 000 services existant par 100 et de redéfinir radicalement leurs périmètres d'intervention selon une logique technique qui distingue **deux niveaux d'exercice des compétences**.

**Au niveau le plus élevé, supra-communal et supra-intercommunal, la compétence de production d'eau** pour l'eau potable (captage, pompage et production d'eau potable), **et celle de traitement des eaux usées** pour l'assainissement (les stations d'épuration). Ce sont les segments de la chaîne technique qui requièrent une forte technicité et de lourds investissements. L'exercice de ces compétences renvoie à une **logique hydrologique de bassin versant**.

**En aval, les réseaux** : la distribution pour l'eau potable, la collecte et le transport pour les eaux usées, restent de la **compétence communale et intercommunale**. Ils ressortissent davantage d'une **logique de bassin de vie**, et représentent aussi le point de contact avec l'utilisateur.

Il s'agit ainsi de créer à l'échelle de chaque département, en partant de l'organisation des infrastructures et réseaux existants, **deux à trois services** en charge respectivement de la production d'eau potable et du traitement des eaux usées, qui possèderaient d'emblée une masse critique leur permettant de répondre aux nouveaux enjeux de la gestion de l'eau, aux plans technique et financier.

Pour ce qui concerne le deuxième niveau d'organisation, la distribution d'eau potable d'une part, la collecte et le transport des eaux usées jusqu'aux stations d'épuration d'autre part, elles restent imparties dans un premier temps aux structures existantes qui, du fait de la réorganisation radicale engagée, engageront par la suite elles-mêmes, un processus de rationalisation.

Aucun obstacle technique ou réglementaire majeur ne s'oppose à cette proposition. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques a conféré aux communes et à leurs groupements la compétence obligatoire en matière de distribution d'eau potable, mais la réglementation demeure muette quand à la dévolution de la compétence de la production d'eau potable. Celle-ci peut donc être confiée par une commune, un groupement ou un syndicat à une nouvelle entité supra-communale ou intercommunale sans intervention législative. Et se trouve totalement déconnectée de toute évolution à venir de la réorganisation territoriale.

La compétence de production d'eau potable et de traitement des eaux usées pourrait donc être confiée dans chaque département de façon différenciée à des entités constituées sous la forme de syndicats mixtes, régies communautaires, SPL, au gré des contingences locales, tant techniques que politiques.

Concernant la mise en œuvre de cette proposition, la loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (LRL) qui a confié davantage de compétences et de libertés aux collectivités territoriales et permet notamment d'expérimenter de nouvelles modalités de dévolution de compétences, pourrait être utilement mobilisée pour faciliter la mise en œuvre de cette nouvelle organisation du service public de l'eau à l'échelle nationale. Nouvelle organisation qui ferait l'objet d'une loi-cadre, prévoyant que cette réorganisation du service public de l'eau et de l'assainissement soit conduite à l'horizon d'une mandature.

Cette proposition laisse ouverte la question du choix de mode de gestion, publique ou privée, de ces nouvelles entités, et elle est de nature à **faciliter la**

**mise en œuvre de péréquation tarifaire sur ces périmètres élargis.** À cette pertinence de l'échelon territorial est donc corrélée la qualité de service rendu aux usagers.

### **3.3. Conforter la gestion publique et les moyens dévolus aux élus pour une gestion maîtrisée des dossiers de l'eau**

Loi et règlements concernant l'encadrement de la gestion sont des outils essentiels, mais ils ne peuvent pas tout. D'autres moyens, d'autres outils doivent être mobilisés pour permettre aux élus de contrôler ces dossiers complexes. Tout d'abord, par **des efforts soutenus en matière de formation** à tous les enjeux de la gestion de l'eau – afin que les élus en charge de la gestion de l'eau puissent maîtriser les principaux facteurs, qu'il s'agisse de contrôler une DSP, gérer une régie publique, réaliser un appel public à la concurrence...

C'est également les rendre conscients de **la richesse du patrimoine détenu par leur collectivité** dans les réseaux (tuyaux, réservoirs, équipements hydrauliques...) et donc mieux la prendre en compte. L'état du patrimoine hydraulique communal est le fruit du prix de l'eau et du travail de l'opérateur.

Enfin, la gestion publique permet de maîtriser les investissements et de promouvoir une politique patrimoniale à long terme. Elle nécessite **une capacité de maîtrise d'ouvrage** et renvoie donc à **l'impératif de reconstituer une véritable ingénierie publique**, qui a peu à peu été démantelée, faisant place à une véritable hégémonie du secteur privé sur toute la chaîne de l'eau.

#### **3.3.1. La formation des élus**

L'expertise à développer est multiforme et intéresse trois domaines différents indispensables à une bonne maîtrise de la gestion de l'eau : technique, juridique et financier. Si un élu n'est pas censé être un expert, il doit néanmoins maîtriser les enjeux

de la problématique qu'il a en charge et ne pas se défaire – il est malheureusement **trop souvent tenté de se retourner vers le directeur général des services (DGS)** dont la mission, administrative, n'est pas politique. Cependant, il a besoin d'avoir des répondants dans les services de la collectivité, notamment sur les questions d'expertise juridique et financière. Avoir **des services solides en embauchant des professionnels compétents** représente un **investissement judicieux** car il permet un retour par le bénéfice du contrôle que ces professionnels permettent d'exercer. **C'est un choix politique.**

Cette formation est particulièrement importante au niveau financier car des **différences essentielles existent entre gestion privée et gestion publique, notamment au niveau des amortissements.** Les règles comptables respectives des deux modes de gestion présentent ainsi des fondamentaux très différents, qu'il s'agisse de leur formulation ou de leur lecture. Sur le fond, le premier d'entre eux est que l'opérateur public a **l'obligation de voter les budgets en équilibre.** Cela conduit dès la première année, à amortir les dépenses de l'exercice en les divisant par les consommations de l'année pour en tirer le prix de revient réel de l'eau. Mais **en gestion privée, on peut lisser pertes et bénéfices sur toute la durée du contrat** – ce qui permet de pratiquer un prix au m<sup>3</sup> apparent inférieur, la première année, les fonds sont récupérés sur les années suivantes. D'autant que les formules d'actualisation du prix de l'eau garantissent pour l'opérateur le niveau des recettes futures sur des durées longues. Il est bien évident que l'application de règles de comptabilité différentes joue de façon très importante lors de la négociation d'un contrat.

En comptabilité publique, chaque service d'eau regroupe l'ensemble de ses dépenses dans un compte administratif unique, il peut même exister des sous-comptes ou un détail par opération. Cette contrainte n'existe pas pour **l'opérateur privé qui gère plusieurs contrats et agglomère les résultats dans une comptabilité unique** qui ne détaille ni les clés de répartition entre contrats ni ses dépenses internes de frais de siège ou frais généraux, comme nous l'avons vu précédemment. Enfin,

selon les comptabilités appliquées, les dotations et amortissements sont traités différemment.

À l'identique de la proposition faite en direction des représentants associatifs, nous proposons que cette formation **soit prise en charge par les Agences de l'eau** dont c'est la compétence mais qui ne l'exerce que rarement et, il faut bien le reconnaître, connaissent lorsqu'elles le font peu de succès auprès des élus. **Cette formation devant être obligatoire pour tout élu, et son suppléant, nouvellement en charge d'une mission publique de gestion de l'eau.**

### 3.3.2. Valoriser les réseaux hydrauliques dans le patrimoine communal

Les équipements hydrauliques, tuyaux et branchements, datent majoritairement des années 50/60. Or de tels réseaux ont une durée de vie physique d'environ 80 ans (paramètres de variabilité suivant la fréquence et le poids des passages, agressivité des sols...), soit jusque dans les années 2030/40. Pour maintenir ce réseau avec le même niveau de performance qu'en 1950, il aurait fallu l'entretenir, c'est-à-dire le renouveler à hauteur d'1/80<sup>ème</sup> de sa valeur en euros courants par an. Or cet actif patrimonial « enterré » et invisible échappe à la vigilance générale. Les fuites ou les casses ne sont que des « symptômes » de leur fragilité et vétusté croissante. **Rares sont les collectivités qui connaissent l'état physique réel et la valeur économique de leur réseau de distribution et de l'ensemble de leur patrimoine hydraulique.**

Si chaque collectivité se doit d'amortir chaque année son réseau de distribution, une approche uniquement comptable paraît insuffisante et surtout ne pas correspondre à la réalité. Certaines questions appellent des réponses extrêmement précises, notamment : est-ce que la collectivité amortit tous les ans ses installations de manière à constituer des provisions financières ? L'autofinancement constitué à ce jour existe-t-il et sera-t-il suffisant pour faire face aux travaux inéluctables à effectuer sur le réseau ?

La création d'une ligne budgétaire mettant en place un fond d'investissement ne serait-il pas une façon d'anticiper, et dans les esprits et dans les comptes, la bonne gestion de nos réseaux ? Cet enjeu majeur de service public est encore plus gravement dissimulé en cas de DSP dans la mesure où, le fermier assurant le renouvellement du patrimoine pour le compte de la collectivité, celle-ci ignore l'état réel de son outil de production/distribution. Le plus souvent, en fin de contrat, elle en hérite sans connaître réellement ni le tracé ni l'état technique des réseaux, ni celui des infrastructures.

Il est donc crucial, par voie législative ou réglementaire, **d'acter l'obligation de transmission chaque année des plans des réseaux et de favoriser la valorisation de ces infrastructures dans le patrimoine communal.** Cette mesure permettra une **réversibilité facilitée des options de gestion.** Et d'améliorer l'information de l'utilisateur sur la richesse de son patrimoine, l'importance de son entretien.

### 3.3.3. Refonder une ingénierie publique

La réforme de l'État engagée en 2007, avec la mise en œuvre de la RGPP réduit le rôle des services techniques décentralisés de l'État **en fusionnant les effectifs des DDE et DDA et affaiblit, voire fait disparaître l'ingénierie publique au bénéfice de la seule ingénierie privée**<sup>14</sup>. Cette dernière est coûteuse et souvent inaccessible aux petites collectivités, ce qui signifie que le service public n'est plus rendu. Les finalités de l'ingénierie publique relèvent du service et de l'accompagnement, sans lier la prestation rendue à un coût économique direct, tandis que celles de l'ingénierie privée relèvent des nécessités économiques et du marché avec des exigences d'entreprises dont les études doivent d'abord « satisfaire le client » et ne sont pas neutres. Les collectivités se retrouvent donc pieds et poings liés face aux grandes entreprises privées du secteur, et ne peuvent recourir qu'aux prestations

<sup>14</sup> Extrait d'un courrier adressé par le Premier ministre François Fillon aux préfets en 2007, relatif au retrait total à partir de 2011 des ex-DDE et DDA du champ de l'ingénierie : « L'ingénierie publique n'a plus à se substituer à l'ingénierie privée ».

effectuées par des acteurs privés de l'audit, eux aussi inféodés aux mêmes majors de l'eau.

Dans le domaine de l'assainissement, les collectivités locales, surtout en milieu rural et péri-urbain, recevaient jusqu'à présent gratuitement l'assistance technique des « **Services d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration** » (SATESE), dépendant des Conseils généraux. Sur injonction de Bercy, lors des débats parlementaires préalables à l'adoption de la LEMA du 30 décembre 2006, ces prestations ont dû entrer dans le champ de la concurrence. Elles ne sont plus gratuites et doivent faire l'objet de conventions. Entrées dans le champ de la concurrence, elles ne seront plus, de fait, effectuées sur les plus grosses stations d'épuration puisque celles-ci sont gérées par les grandes entreprises délégataires. Cette réforme imposée aux 700 ingénieurs et techniciens des Satese qui en contestaient le bien fondé, ont conduit à la **disparition d'un tiers de ces services sur le territoire national**, à une réduction très sensible des capacités d'intervention des services rescapés, et une **considérable perte de connaissance et d'expertise**, résultant d'années de présence effective sur le terrain. Le résultat ce sont des milliers de collectivités locales en milieu rural qui vont subir une dégradation accélérée de leurs capacités épuratoires, et sont donc susceptibles de contrevenir à nos obligations communautaires en la matière.

#### **L'audit et le conseil privés en mal d'indépendance**

Le démantèlement à marche forcée de l'ingénierie publique met en lumière le rôle crucial des bureaux d'étude et de conseil privés, qui interviennent notamment pour exercer des missions d'audit des gestions déléguées et de choix de modes de gestion pour le compte des collectivités locales.

Il faut souligner d'emblée qu'aucun texte réglementaire n'impose à une collectivité de procéder à un audit d'un service délégué, voire de se faire assister d'un bureau d'études pour choisir son mode de gestion. Et il importe fortement de savoir que ce domaine d'activités, qui regroupe une centaine d'entreprises en France, fait l'objet de critiques récurrentes relatives à des pratiques qui témoignent de l'emprise qu'exercent les grandes entreprises délégataires sur ce secteur d'activités.

Il en résulte notamment, comme en témoignent les statistiques régulièrement publiées par les ministères de l'Écologie ou de l'Intérieur, qu'en 2008, 95 % des contrats de délégation arrivant à expiration étaient reconduits au même délégataire, ce pourcentage restant encore extrêmement fort aujourd'hui.

Les interventions de ces bureaux d'étude ne concourent donc pas à permettre une réelle réversibilité en matière de choix de mode de gestion. Ce constat pose donc clairement la nécessité d'une intervention publique en appui aux collectivités territoriales afin de leur permettre de fonder un choix éclairé, élément crucial d'une reconquête d'une maîtrise publique aujourd'hui totalement défailante.

On peut multiplier les exemples qui attestent tous d'une **emprise, considérable et insoupçonnée, des grands groupes privés du secteur sur des pans entiers des politiques publiques du secteur de l'eau et de l'assainissement**. Le statu quo conduirait à leur confier les missions publiques qui leur échappent encore, alors qu'elles s'approprient dans la période à réaliser une OPA sur la gestion de la ressource elle-même (le « grand cycle de l'eau »), jusqu'ici dévolue à l'État, à des agences publiques et aux Agences de l'eau, syndicats et collectivités. **Il revient à la puissance publique de s'assurer de la maîtrise des politiques de l'eau et de l'assainissement et d'armer les élus qui sont les garants de cette puissance publique.**

**Il est donc indispensable d'offrir un appui au Public.** Afin de disposer d'expertises fiables, il est indispensable que les collectivités publiques disposent de leur propre structure. Leur donner la possibilité de faire appel à une ingénierie publique (conseils, devis, audit...) est une donnée essentielle de la survie du service public national. **La revitalisation d'une ingénierie publique mise à mal par la RGPP est donc primordiale.** Celle-ci doit être soutenue par un **établissement public national** et être déployée au plus près des territoires, en se calant sur l'acte III de la décentralisation.

C'est dans ce sens que nous proposons la création du pôle Eau de l'« Agence publique d'expertise

et d'étude» dont les compétences et moyens indispensables, au niveau national et régional, pourraient être mobilisés en faisant notamment appel à cinq pôles-ressources publics :

- Le « Groupe Gestion des Services Publics Eau » (GSP Eau), historiquement structuré sous l'égide du ministère de l'Agriculture (DDA), réseau rassemblant des ingénieurs spécialisés, aujourd'hui en poste dans des DDT, et dont les perspectives d'avenir ont fait l'objet d'une journée d'étude organisée par la Direction de l'eau du MEDDTL le 11 mai 2011.
- Les huit Centres d'études techniques de l'Équipement (CETE), services déconcentrés du MEDDTL, qui exercent des activités proches de celles des bureaux d'étude et d'ingénierie privés, tout en participant aux programmes de recherche-développement du réseau scientifique et technique (RST) du MEDDTL. Les prestations offertes par les CETE comprennent études, expertises, conseils, assistance à maîtrise d'ouvrage et assistance maîtrise d'œuvre, recherche, méthodologie, animations de réseaux, formation, avis techniques, essais de laboratoire et contrôles de chantier... Dans le cadre de la RGPP, le statut des CETE a lui aussi été remis en cause, et ils sont réputés devenir, soit des Etablissements Publics, soit des Services à Compétence Nationale, situation propre à faciliter l'affectation d'un certain nombre de personnels et moyens au pôle « Eau » de la future Agence nationale d'expertise.
- Le Centre d'études sur les transports, les réseaux, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et l'ex-Laboratoire central des Ponts et Chaussées (LCPC) (devenu IFFSTAR après sa fusion avec l'INRETS), également partie prenante du réseau scientifique et technique (RST) du MEDDTL, interviennent de longue date sur les problématiques des réseaux, et pourraient également être mobilisés.

- Le bureau d'études Egis, contrôlé par la Caisse des Dépôts et Consignations, a développé des activités de conseil et d'ingénierie dans le domaine de l'eau.

- Une dizaine de collectivités locales ont créé, depuis 2010, des structures d'ingénierie publique, à l'échelle intercommunale ou départementale, sous la forme de syndicat mixte, syndicat d'étude, agence technique départementale, association... prenant acte de la brutale cessation d'activités des ex-DDE et DDA ordonnée dans le cadre de la RGPP. Leur mise en réseau, voire l'intégration au niveau des structures régionales du pôle Eau de la future Agence nationale d'expertise, apporterait un précieux retour d'expérience.

Comme y invitait le Rapport d'information<sup>115</sup> « *Les collectivités locales, moteurs de l'ingénierie publique* »<sup>116</sup>, réalisé par le sénateur socialiste Yves Daudigny la création du pôle Eau de l'Agence nationale d'expertise permettrait aux collectivités locales de faire face à l'abandon de l'ingénierie publique auparavant exercée par les ex-DDE et DDA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Les pistes évoquées ci-dessus permettent en effet de garantir la pérennité de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), de développer une ingénierie publique territoriale, de mobiliser les compétences et moyens du réseau scientifique et technique et, enfin, de permettre une bonne utilisation des marchés publics, et partant de l'argent public.

<sup>115</sup> Rapport n° 557 - 15 juin 2010, établi au nom de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

<sup>116</sup> <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-557-notice.html>

### 3.4. Nos propositions d'appui à une gestion publique performante et rationalisée

#### 3.4.1. Les mesures de rationalisation et de régulation

1. Comme nous l'avons plus longuement évoqué en point 3.2.3, **refondre l'organisation territoriale du service public de l'eau et de l'assainissement à l'échelle nationale sur un double niveau technique d'intervention**. Soit 2 à 3 structures supra-communales et intercommunales, à l'échelle départementale, voire interdépartementale, en charge de la production d'eau potable et du traitement des eaux usées, dans une logique de bassin hydrographique. Et un deuxième niveau communal et intercommunal, en charge d'une part de la distribution de l'eau potable et d'autre part de la collecte et du transport des eaux usées. Cette réforme permettra de passer de 35 000 services d'eau et d'assainissement aujourd'hui à quelques centaines de services en charge du premier niveau d'intervention technique (production d'eau potable et traitement des eaux usées), et quelques milliers de services en charge de la distribution de l'eau potable et de la collecte et du transport des eaux usées.
2. Cette réforme de l'organisation territoriale emporte tout naturellement son impulsion et sa **supervision par l'Autorité indépendante de régulation et de contrôle** (cf enjeu II), dotée de pouvoirs très étendus. Elle devra être en capacité d'exercer un contrôle véritable sur les services issus de la réforme, tâche impossible à conduire dans le contexte actuel.

#### 3.4.2. Les mesures d'appui à la gestion publique

Ces premières mesures se déclinent directement des constats parfois accablants présentés précédemment. Il ne s'agit pas pour nous d'opposer caricaturalement les deux modes de gestion mais de permettre à la puissance publique et aux collectivités locales directement concernées de fonder un choix éclairé sur le mode de gestion du service public de l'eau et de l'assainissement, et donc de pouvoir

opter s'ils le souhaitent pour la gestion publique. Cette option demeure extrêmement difficile aujourd'hui, tant les obstacles qui s'opposent à cette réversibilité du mode de gestion sont nombreux et se montrent par trop souvent insurmontables. Il est essentiel de promouvoir un nouvel équilibre, sauf à assister à des conflits sociétaux de plus en plus virulents autour de la gestion de l'eau et à accepter par ailleurs une possible « balkanisation » des territoires en ce qui concerne sa gestion – soit la mainmise par une firme sur toute une partie de territoire. Ce qui de fait existe déjà sur certains territoires ruraux et péri-urbains.

#### La question essentielle : comment armer les élus pour qu'ils puissent au mieux assurer leurs missions ?

Il est constaté que la mise en concurrence sur l'appel d'offre pour tout contrat à renouveler n'implique pas un « turn-over » important des prestataires. Il est évident que **le prestataire déjà en place a de larges atouts pour conserver la délégation** : outre sa connaissance du terrain, des infrastructures et de leur état, il a déjà en main tout le réseau informatique. C'est certainement là **un point des plus sensibles : la récupération des fichiers informatiques de gestion clientèle**, les systèmes de relève des compteurs. Car il faut assurer la continuité du service ce qui nécessite une forte anticipation et une organisation sans faille, surtout au niveau de la facturation des abonnés. Il y a donc une **dépendance administrative évidente liée au changement de prestataire**. Cette dépendance technique, qui n'est pas flagrante, est particulièrement importante lorsqu'on organise les mises en concurrence. Elle demande que les **dossiers soient préparés très en amont** pour pouvoir faire face à l'ensemble des problématiques et des obstacles qui seront rencontrés.

C'est donc **en tout premier lieu la motivation et l'implication des élus qui seront moteur** et permettront, notamment, de revenir en régie publique et, à tout le moins, d'organiser une vraie concurrence. Ce qui doit être **conforté par des dispositions tant réglementaires que législatives** pour mettre à leur disposition les moyens et les outils inhérents à cette maîtrise.

### **1) Un meilleur encadrement de la gestion déléguée**

Finalité: des cadres de gestion clarifiés, une concurrence pouvant réellement jouer, une transparence à affirmer.

**3. Réviser les dispositions réglementaires arrêtées par les lois « Sapin », « Barnier » et « Mazeaud-Seguin ».** En l'état l'engagement d'une procédure « Loi Sapin » à l'issue d'un contrat de DSP conduit dans 95 % des cas à la reconduction du délégataire en place. Ces dispositions doivent être révisées afin de **rendre obligatoire avant toute signature d'un contrat de DSP une comparaison objective des différents modes de gestion envisageables.**

**4. Renforcer les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes,** notamment en leur donnant formellement la compétence d'expertiser les comptes des entreprises privées délégataires de contrats de délégation de service public.

**5. Conforter des modalités d'intervention publique dans le secteur de l'audit en matière de DSP,** dont les acteurs, « réputés indépendants », interviennent systématiquement en faveur des entreprises privées. Et promouvoir, dans le respect des contraintes communautaires, l'émergence de pôles publics décentralisés, spécialisés dans l'audit des délégations de service public.

**6. Faire obligation aux entreprises privées du secteur de fournir un compte précis des recettes et des charges de la délégation de service public,** qui permette notamment un contrôle précis des charges de structure imputées au contrat.

**7. Faire obligation aux entreprises privées de transmettre :**

- **leurs fichiers abonnés régulièrement** tous les 3 ans, et deux ans au moins avant le fin du contrat de DSP ;
- **les plans des réseaux d'eau et d'assainissement** et l'historique des interventions, annuellement.

**8. Mettre en place un cadre réglementaire pour des contrats plus explicites,** définissant les objectifs, prévoyant notamment de procéder régulièrement à des évaluations, confortées par des contrôles, des services fournis sur

la base de normes communes définies à l'avance, introduisant des clauses de révision au vu de l'atteinte des résultats initialement fixés, précisant le maintien à des niveaux raisonnables de la rémunération du capital des entreprises. **Chaque contrat de DSP doit être identifiable par une structure de gestion** au sein de l'organigramme de l'entreprise privée. Cette structure devra dorénavant **intégrer des représentants de la/des collectivité(s) délégantes et des usagers.**

**9. Limiter le nombre de services que pourrait rendre une même entreprise sur un territoire donné** pour éviter qu'une collectivité ne tombe sous la coupe d'un groupe. La situation monopolistique privée devra être ainsi être contenue par la limitation des marchés détenus par la même entreprise sur un territoire donné à un seuil, fixé par le législateur ou l'Autorité de régulation.

**10. Tenir à jour dans chaque département l'intégralité des contrats de marchés publics et DSP** dans le secteur des multi-utilities, les fichiers étant consultables par le public.

**11. Les activités de mécénat,** sponsoring et toute autre forme de partenariat au bénéfice de collectivités et personnes publiques sont interdites à toute entreprise titulaire d'un marché public, d'une DSP ou d'un contrat de PPP.

**12. Donner sens et dynamisme aux CCSP** en revoyant leur mode de désignation et leurs missions.

Si la mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions est une condition nécessaire à un encadrement rigoureux des modalités de gestion privée, il est tout aussi indispensable de **réactiver et conforter les structures de contrôle, ce qui a fait l'objet de propositions dans l'enjeu précédent** sur la gouvernance.

### **2) L'appui à la gestion en dispositif public**

Le débat sur le mode de gestion des services d'eau a longtemps été confisqué par les grandes entreprises de l'eau. Il est aujourd'hui possible de faire entendre une autre voix, celle de la gestion

publique de l'eau avec des expériences de retour en régie couronnées de succès, que ce soit dans de grandes ou de petites villes. Il ne s'agit pas de retirer tout rôle au privé dans le secteur de l'eau, leurs compétences techniques étant toujours utiles à l'exploitation opérationnelle du service. Mais d'une fonction de gestionnaire exécutif il est souhaitable de passer à un rôle de prestataire, dans le cadre de marchés publics sous contrôle et maîtrise d'ouvrage de la collectivité. La France fait figure d'exception au niveau international dans sa longue pratique de délégation de service public. Des pays affichant pourtant leur libéralisme économique, comme les États-Unis, ont toujours voulu conserver dans la sphère publique la gestion de cette ressource vitale. Au-delà des scandales connus qui ont entachés certains contrats, il est sain que les citoyens – usagers et contributeurs financiers – et les collectivités locales – responsables juridiquement et politiquement de la qualité du service rendu – soient de plus en plus nombreux à réclamer transparence, évaluation et maîtrise. Loin de tous ceux qui caricaturent et stigmatisent le service public en le taxant d'archaïsme, il est temps de montrer sa nécessité et sa modernité, dans sa fonction de garant de l'intérêt général. S'il est un service public local qui doit pouvoir en faire la preuve, c'est bien celui de l'eau.

**13. Conforter la gestion en régie en améliorant sa transparence**, en favorisant la participation des élus et des usagers à sa gestion et en systématisant le principe de l'adoption de contrats d'objectifs entre la collectivité et la régie publique.

**14. Sécuriser et simplifier la réglementation**, foisonnante, qui encadre l'intervention des acteurs publics dans le domaine de l'eau, dans le respect des obligations communautaires. Ce qui engage à une démarche pro-active de remise à plat aux fins de dégager une doctrine opérationnelle en matière de Services d'intérêt économique général (SIEG) et de prestations « in house ». A cet égard l'apparition des SPL devra faire l'objet d'un suivi attentif aux fins de vérifier que ce nouveau mode de gestion peut contribuer à un véritable rééquilibrage du secteur entre gestion publique et gestion privée.

**15. Ouvrir, dans un cadre prospectif, une réflexion plus large vers le secteur de l'économie sociale** pour imaginer un nouveau cadre juridique de la gestion eau et assainissement en s'appuyant sur l'exemple des coopératives, ce qui pourrait d'ailleurs permettre de mobiliser d'autres sources de financement.

**16. Favoriser une représentation institutionnelle des services en régie.** Les services d'eau et d'assainissement en gestion publique souffrent de l'absence de toute représentation institutionnelle auprès de tous les organismes officiels de la gestion de l'eau, comme au sein des très nombreux groupes de travail ministériels ou inter-agences, qui contribuent au quotidien à faire évoluer les pratiques des services d'eau et d'assainissement. La FNCCR n'est pas en mesure de jouer ce rôle de représentation institutionnelle des services en gestion publique. Les régies d'eau et d'assainissement doivent donc se doter d'une représentation nationale qui leur permettra d'assurer la défense de leurs intérêts matériels et moraux, à l'image de la FP2E pour les opérateurs privés du secteur.

### **3) La promotion de nouveaux moyens au service des collectivités**

La maîtrise de la politique de l'eau et de l'assainissement est un défi auquel la puissance publique ne peut se soustraire, sous peine de laisser ce secteur essentiel aller vers une marchandisation de plus en plus poussée, et de perdre tout pouvoir d'inflexion et de contrôle sur son territoire. Il est donc indispensable de pouvoir **éclairer les collectivités, les élus et les usagers** sur les multiples enjeux de la gestion de l'eau et de **palier les besoins créés par le démantèlement actuel de nos services publics.**

Un déséquilibre d'autant plus important que, si des moyens ont été enlevés au service public, notamment par la RGPP, **il existe à Bercy la « Mission d'appui aux partenariats publics-privés »**, créée par le ministère de l'Economie et des Finances, donc **en soutien au développement du secteur privé !**

**17. Assurer une formation auprès de tout élu et de son suppléant nouvellement en charge d'une mission de gestion de l'eau** dans le cadre local ou territorial d'un comité de bassin ; formation obligatoire, organisée par les Agences de l'eau, compétentes en la matière.

**18. Rendre obligatoire la valorisation des plans et de l'ensemble des infrastructures d'eau et d'assainissement dans le patrimoine communal.** Rendre également obligatoire la publication de leur valorisation dans le rapport annuel du maire.

**19. Créer le pôle Eau de l'« Agence publique d'expertise et d'étude<sup>117</sup> » doté d'experts mis à disposition auprès des élus avec pour mission de leur fournir expertise, conseil permanent et aide à la négociation** dans les différents domaines juridiques, financiers et techniques liés à la gestion de l'eau. Il aura également pour mission de réaffirmer les notions de service public et de patrimoine public, de développer les concepts d'intérêt général, d'économie sociale et durable.

Nous proposons en outre que cette structure nationale soit **déclinée au niveau territorial par un réseau d'antennes régionales**, structurées sous forme de SPL, dont les collectivités locales concernées pourront prendre chacune de 0,1 % à 0,2 % du capital social. Ces SPL régionales d'audit et de conseil pourraient dès lors apporter leur appui technique à leurs collectivités actionnaires, sans passer par un appel public à la concurrence, puisque bénéficiant du régime communautaire du « in house ».

Le pôle Eau de l'Agence publique est appelé à jouer un rôle décisif en matière de veille technologique et de formation dans des domaines d'intervention qui requièrent des compétences très pointues : droit communautaire, juridique, finances, normalisation...

<sup>117</sup> Se référer au Projet socialiste 2012 « le changement » – « Un état stratège » point 4.1.1.

# B- LES ENJEUX

<b>IV- Quatrième enjeu: quels financements pour une gestion moderne et durable ?</b> .....	<b>130</b>
<b>4.1. Un modèle économique à bout de souffle ?</b> .....	<b>130</b>
<b>4.1.1. L'évolution du modèle économique</b> .....	<b>130</b>
<b>4.1.2 Des besoins de financement considérables</b> .....	<b>131</b>
<b>4.1.3. Les opérateurs privés à la recherche d'une nouvelle stratégie</b> .....	<b>133</b>
<b>4.2. Le prix de l'eau : permettre l'accès de tous à l'eau tout en encourageant aux bonnes pratiques</b> .....	<b>134</b>
<b>4.2.1. La facture adressée à l'utilisateur</b> .....	<b>134</b>
<b>4.2.2. Une précarité et donc des besoins en hausse</b> .....	<b>135</b>
1- L'échec du système d'aide actuelle aux plus démunis	
2- Une inflation législative non aboutie	
a- La proposition du CESE en 2009	
b- La proposition de loi « Cambon »	
c- La proposition de loi « Buffet » de 2009	
d- L'adoption de la proposition de loi dite « Cambon-Flajolet »	
<b>4.2.3. Les débats sur le droit à l'eau</b> .....	<b>139</b>
<b>4.2.4. Les débats sur la tarification progressive, à ne pas confondre avec une tarification sociale</b> .....	<b>140</b>
1- Au niveau technique	
2- Sur le fond	
<b>4.2.5. Les débats sur le prix de l'eau et la préservation environnementale</b> .....	<b>142</b>
<b>4.2.6. La position du groupe de travail</b> .....	<b>142</b>
<b>4.3. Nos propositions</b> .....	<b>144</b>

## B- LES ENJEUX

# Quatrième enjeu : Quels financements pour une gestion moderne et durable ?

### 4.1. Un modèle économique à bout de souffle ?

#### 4.1.1. L'évolution du modèle économique

Le financement du service public de l'eau et de l'assainissement est essentiellement assuré par les factures d'eau qu'acquittent les usagers, pour un montant annuel de près de 12 milliards d'euros, et les subventions accordées par les conseils généraux, pour un montant annuel de 700 millions d'euros, affectées pour l'essentiel aux petites communes pour leurs travaux d'adduction d'eau et d'assainissement.

Mais les politiques publiques de l'eau et de l'assainissement sont aujourd'hui en crise sous l'effet de plusieurs facteurs cumulatifs. En effet, **il y a maintenant plus d'un siècle que le modèle économique du service de l'eau (public comme privé) a vu le jour**, dans la foulée des idées véhiculées par les hygiénistes. Il a été construit sur **l'hypothèse d'une croissance infinie des volumes consommés puis facturés** aux usagers domestiques et industriels. Or, **depuis une vingtaine d'années, ces volumes consommés sont affectés par une baisse structurelle** qui ne semble pas avoir de terme prévisible. À raison d'une baisse de 1 % à 2 % par an, cette baisse structurelle représente une **diminution des volumes facturés de 20 % à 25 % depuis vingt ans**. Ainsi, les volumes consommés à Paris ont baissé de 16 % entre 1995 et 2005<sup>118</sup>.

**Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette diminution** de la consommation d'eau : la désindustrialisation des agglomérations, la réduction croissante des fuites hors des réseaux de distribution, les économies réalisées par les « grands comptes »

(établissements publics, collectivités, industriels), la diminution des consommations d'eau des appareils électro-ménagers et, enfin, l'évolution des modes de vie.

Or les coûts fixes attachés aux services, loin de demeurer stables, augmentent sous l'effet de l'adoption de normes de qualité toujours plus sévères, alors que certaines pollutions ne cessent de croître, induisant d'incessantes remises aux normes des infrastructures tant pour la potabilisation que pour l'assainissement des eaux. Le prix du m<sup>3</sup> d'eau augmente donc d'autant que ces coûts fixes sont à répartir sur des quantités moindres de consommation.

Il y a là un **paradoxe** : plus nous économisons l'eau, en restreignant notre consommation quotidienne mais aussi en nous dotant d'équipements individuels modernes, que ce soit pour traiter l'eau ou pour la récupérer, et plus l'équilibre économique des services d'eau devient précaire puisque nous diminuons notre participation à son entretien et à son renouvellement.

D'autre part, **lorsque la consommation d'eau diminue de façon importante dans un réseau, cela peut entraîner une fragilisation de celui-ci** dont le débit n'est plus adapté, une stagnation forte de l'eau dans les réseaux pouvant dès lors entraîner des problèmes sanitaires. Avec, à l'extrême, les exemples de la ville de Magdebourg en ex-Allemagne de l'est, ou de Détroit aux USA où désindustrialisation et exode de la population ont d'une part provoqué des problèmes sanitaires majeurs, d'autre part généré une crise financière du service.

<sup>118</sup> Source : avis du Conseil économique, social et environnemental de mai 2009 sur les politiques en matière d'eau potable

Enfin, s'il apparaît logique que l'utilisateur domestique prenne en charge les frais liés à sa consommation personnelle d'eau potable et au service d'assainissement des eaux usées, et participe dès lors à due proportion au coût des services du « petit cycle » de l'eau, nous devons poser la question des déséquilibres structurels en matière de financement imputé respectivement aux usagers domestiques, aux usagers agricoles et aux usagers industriels. En effet :

- Collectivités (soit les usagers domestiques) : 24 % de la consommation d'eau<sup>119</sup>, 74,5 % des redevances perçues par les Agences de l'eau au titre du prélèvement, 89,9 % de celles perçues au titre de la pollution ;
- Agriculture : 48 % de la consommation (des pointes à 79 % de la ressource disponible en été), 3,6 % des redevances perçues par les Agences de l'eau au titre du prélèvement, 0,5 % de celles perçues au titre de la pollution ;
- Industrie et énergie : 28 % de la consommation, 21,9 % des redevances perçues par les Agences de l'eau au titre du prélèvement, 9,6 % de celles perçues au titre de la pollution.

Un tel déséquilibre n'est pas tenable, et nous sommes certainement arrivés à la fin de l'adage que l'on avait voulu ériger en système « l'eau paye l'eau », adage qui n'est donc aucunement respecté. Il faut se poser la question sans tabou : qu'est-ce qui revient aux usagers, quel nouvel équilibre est-il possible d'instaurer entre eux ?

Il convient d'**engager un débat approfondi** sur le périmètre du service public d'eau et d'assainissement, **les missions à la charge des collectivités locales**, et donc des usagers domestiques, et partant du **nouveau « mix » facture-fiscalité** qui devra être mis en place pour financer à l'avenir les politiques publiques de l'eau.

#### **4.1.2. Des besoins de financement considérables**

Le diagnostic de l'ensemble des charges financières qui pèsent sur la gestion de l'eau, des prises en charge actuelles, des incohérences et des déficits qui apparaissent dans celles-ci, des charges nouvelles

ou qui vont en s'amplifiant, laisse apparaître des besoins de financements considérables à l'horizon des toutes prochaines années. Compte tenu de leur ampleur, tous les partenaires devront y être associés : État, collectivités, usagers...

- **Le patrimoine national de réseaux d'eau potable** (906 000 kilomètres) et d'assainissement (360 000 kilomètres) **entre dans une période de renouvellement intensif** qui va devoir être fortement accentué à l'horizon 2020. Aujourd'hui, le coût de renouvellement et d'extension des réseaux d'assainissement est estimé à 3 milliards d'euros par an et va fortement peser sur le 10<sup>ème</sup> Programme des Agences de l'eau – sauf à prendre le risque d'une dégradation accélérée des réseaux, qui accroîtrait dans des proportions intenable le coût des renouvellements dont l'ampleur va devoir être multipliée par deux ou trois à l'horizon des dix prochaines années.
- **La remise aux normes du parc des STEP** qui pénalise depuis plusieurs années les autres secteurs puisque mobilisant **30 % des moyens financiers des Agences**. L'effort sans précédent engagé depuis 2007 pour la remise aux normes des installations devra être suivi en 2015 d'une nouvelle phase de reconstruction annuelle d'environ 500 STEP, pour un montant annuel estimé à 750 millions d'euros par an.
- Il faut y ajouter **la prise en charge impérative du traitement des eaux pluviales**, dont la taxation n'est pas mise en œuvre pour l'heure par les collectivités. Or le coût du traitement des eaux pluviales a été estimé en moyenne nationale à environ 30 % du coût de l'assainissement des eaux usées. La charge financière du traitement des eaux pluviales est aujourd'hui reportée, dans des conditions juridiques contestables, sur le budget général des collectivités locales. Aussi nombre d'entre elles n'investissent-elles pas, ou très insuffisamment, dans le traitement des eaux pluviales.

<sup>119</sup> Source : rapport du Commissariat au développement durable n°33 – janvier 2011

- Toujours dans ce chapitre assainissement, le distinguo entre réseaux «unitaires» (eaux usées et eaux pluviales accueillies indifféremment – soit les réseaux historiques de tous les cœurs d'agglomération) et «séparatifs» (eaux usées et eaux pluviales collectées séparément) a été largement ignoré depuis des décennies lors du raccordement des nouvelles habitations aux réseaux existants. Aucun financement n'est disponible aujourd'hui pour couvrir **la remise en conformité des branchements, intervention indispensable** à un bon fonctionnement du **système d'assainissement urbain**. A titre d'exemple, pour 50 000 branchements défectueux identifiés dans un département de la petite couronne parisienne, le coût de la remise aux normes est estimé à 250 millions d'euros.
- Les objectifs assignés par la DCE imposent également de consacrer désormais d'importants financements à **la préservation des milieux** : zones humides, restauration des rivières (mise aux normes, restauration ou effacement des ouvrages disséminés au fil de l'eau), protection des captages...  
L'objectif prioritaire de **protection de 507 captages** adopté par la loi « Grenelle » va mobiliser des moyens considérables puisqu'il s'agit cette fois d'engager la protection de « bassins d'alimentation de captages » pouvant représenter des milliers, voire des dizaines de milliers d'hectares. Et donc de contractualiser sur ces zones des objectifs de protection de la ressource avec des acteurs économiques (industriels, agriculteurs et aménageurs) qui devront être indemnisés pour le manque à gagner qu'engendrera l'adoption de ces mesures.
- En matière de **santé publique**, d'importants investissements sont également à prévoir, tant au stade de la recherche que de l'adoption de nouveaux traitements, toujours plus performants.
- L'impact du changement climatique pèsera de plus en plus lourd, le poids financier des **missions de protection contre les crues et les inondations**, qui avaient connu un

fort désengagement de l'ensemble des acteurs, va aller lui aussi croissant, dans des proportions hier encore inimaginables.

**Les services économiques rendus par l'eau**, pour l'ensemble de ses usages (énergie, industrie, agriculture, consommation domestique, tourisme, loisirs...) **doivent aujourd'hui s'apprécier sous l'angle de leur durabilité** : il s'agit d'une ressource dont la pérennité et la restauration engagent à des efforts financiers sans commune mesure avec ceux mis en œuvre jusqu'à présent. Car nous sommes passés avec la Directive cadre européenne d'octobre 2000 à un nouveau mode de gestion : de la logique d'offre – être en position de répondre à toute demande de fourniture d'eau – à une **logique de gestion de la demande au regard des impératifs d'un développement soutenable**. D'une logique de moyens à une obligation de résultats : garantir un bon état de la ressource, sa disponibilité et son accessibilité.

Ce changement de paradigme engage à **reconsidérer l'enjeu de la durabilité en repensant les périmètres et les financements des deux cycles de l'eau**. Quels services seront assurés demain dans le cadre du petit cycle de l'eau, avec quels financements ? Quels services, tout aussi essentiels, devront être assurés dans le cadre de la gestion du grand cycle et avec quels financements ? **Qu'est-ce qui relève de l'impôt ? De la facture d'eau ?**

La gestion de la ressource elle-même mobilise toute la gamme des instruments disponibles : obligations réglementaires, taxes ou redevances, autres instruments économiques (subventions, aides contractuelles...) et actions volontaires (appuyées par un financement de la méthodologie et du suivi, sans indemnités individuelles). Le foisonnement extrême de ces dispositifs qui se sont accumulés en strates successives rend très difficile la lisibilité des besoins et des flux financiers du monde de l'eau.

**Il faut, en associant tous les partenaires, recenser et remettre à plat l'ensemble des divers dispositifs, analyser l'existant et définir des orientations stratégiques pour repenser de fond en comble les modalités de financement,**

en ouvrant la réflexion sur les services rendus par la nature, sur le développement de nouvelles servitudes environnementales et une nouvelle fiscalité écologique appliquée au domaine de l'eau.

#### **4.1.3. Les opérateurs privés à la recherche d'une nouvelle stratégie**

Confrontés à l'effondrement du modèle économique historique de l'eau découlant de la baisse structurelle des volumes consommés et donc facturés, le concept de « tarification environnementale » a été développé tout récemment par les opérateurs privés, essentiellement Suez et Saur pour l'instant, qui s'efforcent de pérenniser leur rente. C'est une logique « vertueuse » qui est présentée, afin d'encourager aux économies, de préserver la ressource, voire de soutenir les actions de nature à améliorer sa qualité. Cette stratégie leur permet d'investir la gestion du grand cycle de l'eau.

Ainsi, pour l'essentiel, les objectifs avancés ne renvoient pas aux missions classiques exercées par les opérateurs, publics comme privés, dans le cadre du petit cycle de l'eau, mais aux missions de préservation et d'amélioration de la ressource, qui ressortissent du grand cycle.

Plus pragmatiquement, **il s'agit pour les entreprises délégataires de déconnecter une partie de leurs ressources financières de la rémunération classique au volume** qui en constituait jusqu'alors l'essentiel. Pour ce faire, soit l'opérateur offre de s'engager à **atteindre des objectifs de préservation** ou d'amélioration de la qualité de la ressource, définies par des « indicateurs » qu'il a lui-même élaborés et qu'il propose à la collectivité. Si ces objectifs sont atteints, **l'opérateur perçoit en contrepartie une rémunération forfaitaire**, déconnectée des volumes vendus aux usagers.

L'opérateur peut aussi s'engager à promouvoir les économies d'eau auprès des usagers domestiques, ce qui pourrait de prime abord apparaître suicidaire puisque ce sont les volumes vendus qui assurent l'essentiel de sa rémunération. Mais l'atteinte de ces objectifs entraîne dans ce cas une rémunération

forfaitaire, définie contractuellement, elle aussi déconnectée de la rémunération au volume.

Il faut souligner l'effet paradoxal que, plus la ressource sera « économisée », plus l'équilibre financier des services d'un certain nombre de collectivités sera compromis, entraînant mécaniquement une augmentation du coût du m<sup>3</sup> d'eau potable – mécanisme que nous avons décrit précédemment.

Aujourd'hui les grands opérateurs privés multiplient ce type d'offres et en font un véritable argument de marketing, surfant sur l'air du temps, quitte à instrumentaliser de manière tout à fait excessive les préoccupations légitimes des usagers et des collectivités, alors que celles-ci s'inquiètent à juste titre de la dégradation de la qualité des ressources en eau.

#### **Il n'en demeure pas moins que cette « tarification environnementale » pose un certain nombre de problèmes :**

- Un mode de rémunération forfaitaire, déconnecté des volumes vendus mais dépendant de l'atteinte d'objectifs environnementaux, supposés définis contractuellement entre la collectivité et l'opérateur, **remet en cause le principe d'exercice d'une DSP** « aux risques et périls » du délégataire, et pourrait dès lors provoquer des problèmes juridiques.
- À l'identique, la croissance de la « tarification environnementale » dans le cadre de contrats de DSP, à l'initiative des opérateurs privés du secteur, pourrait s'analyser sous l'angle de **distorsions de la concurrence**, puisque seule la stratégie de l'entreprise sur un marché concurrentiel détermine le contenu, les objectifs et les conditions de rémunération de cette « tarification environnementale ». Dès lors, sauf à considérer que ces critères seraient fixés de manière irrévocable dans le cadre de l'appel d'offres à la concurrence pour un contrat de DSP, ce qui n'est aucunement le cas aujourd'hui, un candidat évincé pourrait valablement faire valoir que l'offre retenue, qui emporterait cette « tarification environnementale » est constitutive d'une distorsion de concurrence.

- La logique actuelle des opérateurs qui proposent ces modalités de tarification, en dehors de tout encadrement réglementaire, va conduire à ce que le « **benchmarking** »<sup>120</sup> **entre services** soit **impossible** : dès lors que certains services, qui resteront longtemps minoritaires, appliqueront des modalités très diverses de « tarification environnementale », lors même que l'immense majorité ne le feront pas, toute analyse comparative s'avère irréalisable.
- Enfin, la promotion effrénée de la « tarification environnementale » renvoie à une **démarche marketing des opérateurs privés** dont le monopole est de plus en plus remis en cause. Ceux-ci s'efforcent dès lors de « verdir » leur image, et surtout, **sur fond de désengagement de l'État, d'investir le champ de la gestion du grand cycle de l'eau** afin d'y conquérir de nouveaux marchés : gestion des milieux aquatiques, de la biodiversité, programmes d'amélioration de la qualité de la ressource... Cette « tarification environnementale » n'est qu'un leurre destiné avant tout à établir une **logique de conquête de marché** destinée à préserver leur rente.
- Par le biais de leur facture d'eau, les usagers domestiques financent près de 85 % des redevances perçues par les Agences de l'eau, qui sont ensuite redistribuées, à hauteur de 1,8 milliards d'euros annuels, aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs. On ne peut que s'interroger sur la pérennisation de ces prélèvements inévitables, qui sont en contradiction avec le principe de « récupération des coûts » auprès des différents usagers, fixé par la Directive-cadre européenne sur l'eau.
- De très nombreuses collectivités procèdent à des ventes d'eau (potable) en gros (VEG) à destination d'industriels ou d'agriculteurs, qui bénéficient de tarifs qui peuvent être 10 fois, 20 fois, voire plus, inférieurs à ceux appliqués aux usagers domestiques, qui subventionnent à nouveau par ce biais les usagers industriels ou agricoles de l'eau potable. Une situation qui devrait orienter la réflexion vers une tarification différenciée de ces différents usages. Réflexion qui devra être aussi menée sur les tarifs pratiqués vers les autres professionnels.

## 4.2. Le prix de l'eau : permettre l'accès de tous à l'eau tout en encourageant aux bonnes pratiques

Les réflexions relatives au prix de l'eau, à son éventuelle péréquation, à sa tarification, progressive, sociale, environnementale... ont fortement mobilisé notre groupe de travail. Parallèlement, nous nous sommes attachés à analyser les récentes évolutions réglementaires intervenues en la matière, dont la complexité exige un examen approfondi.

Compte tenu de la difficulté de formuler une position univoque sur ces questions aussi complexes que controversées, nous avons tenu au préalable à rappeler quelques données qui doivent impérativement être prises en compte avant toute réflexion sur la tarification de l'eau, sauf à biaiser totalement le débat.

Ces questions sont à prendre en compte parallèlement aux débats sur la péréquation ou les différentes modalités de tarification pouvant être appliquées aux usagers domestiques afin qu'un débat apaisé puisse s'engager. Car la question du « prix de l'eau », perçue dans le débat public comme le coût de sa facturation à l'utilisateur, est d'autant plus sensible que le prix du m<sup>3</sup> augmente régulièrement d'un taux beaucoup plus important que celui du coût de la vie, et de manière très différente suivant les territoires.

### 4.2.1. La facture adressée à l'utilisateur

**La facture de l'utilisateur**, dont nous avons détaillé la composition dans la 1<sup>ère</sup> partie du rapport « données générale » (ch.IV, § 4.4.), **couvre les coûts**

<sup>120</sup> Le *benchmarking* (en français référenciation, étalonnage) est une technique de marketing ou de gestion de qualité qui consiste à étudier et analyser les techniques de gestion, les modes d'organisation des autres entreprises afin de s'en inspirer et d'en retirer le meilleur. C'est un processus continu de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques pour améliorer la performance des processus dans une organisation.

**d'investissement et d'exploitation des services de distribution d'eau potable et d'assainissement**, sommes qui se répartissent, suivant le mode de gestion, entre la commune, l'éventuelle structure intercommunale ou le gestionnaire privé ; les redevances, également prélevées avec la facture, sont reversées aux Agences de l'eau. Enfin, une taxe prélevée au profit des Voies navigables de France et la TVA s'ajoutent aux coûts payés par l'utilisateur.

**L'augmentation considérable du montant des factures** ces quinze dernières années est fortement corrélée aux coûts de l'assainissement résultant de pollutions toujours plus importantes et du besoin de techniques toujours plus sophistiquées pour y faire face. **La question conflictuelle du « prix de l'eau » est assez difficile à objectiver**, à raison de la difficulté à en appréhender toutes les composantes. Le coût de l'eau potable et son prix sont extrêmement variables d'une ville ou d'une région à l'autre, résultant de très nombreux facteurs : qualité de la ressource brute, souterraine ou de surface, traitements de potabilisation plus ou moins poussés, densité de l'habitat et longueur du réseau avec de fortes disparités urbain-rural, mode de gestion, durabilité de la politique mise en œuvre par la collectivité, etc.

La commune, ou son groupement, par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante, fixe le prix de l'eau lors de la présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement, effectuée chaque année le 30 juin par le maire ou le président du syndicat intercommunal. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce rapport est tenu à la disposition du public. Nous avons fait à deux occasions des propositions afin d'**améliorer la transparence et la communication entre les responsables de la gestion de l'eau et les usagers en renforçant les informations obligatoires à inclure dans le rapport annuel du maire** :

- **la valorisation de l'ensemble des structures de l'eau et de l'assainissement dans le patrimoine communal** (réseaux, infrastructures) et la publication de cette valorisation dans le rapport annuel du maire. Ce qui permet que chacun soit sensibilisé sur l'importance de l'entretien de ce patrimoine commun.

- un rapport sur l'ensemble des paramètres réglementaires eau brute et eau potable, captage par captage. Aux fins de transparence sur la qualité réelle de l'eau.

Les charges assumées peuvent être très différentes d'une collectivité à l'autre. Notamment par la proportion dans la facture que peut prendre le montant de la « part fixe », ou abonnement au service, qui peut représenter jusqu'à 40 % de son montant. Dédiée aux investissements du service, cette « part fixe » est totalement déconnectée des volumes consommés et pénalise donc, comparativement, les usagers qui consomment le moins d'eau car on peut devoir s'acquitter d'une part fixe de 100 ou 200 euros avant d'en avoir consommé la moindre goutte...

**Les écarts de prix, qui peuvent aller de 1 à 7, ne sont pas tolérables.** Il est impératif de réaliser une solidarité nationale, opérée dans un premier temps territorialement (solidarité intercommunale puis départementale ou sur le bassin), avant de pouvoir être effective au niveau du pays tout entier. Nos propositions précédentes vont dans ce sens :

- **une rationalisation du nombre de services** (cf. enjeu III-3.4.1.)
- **une Autorité de maîtrise et de régulation indépendante** qui assure dans ses missions un suivi du prix des services d'eau et d'assainissement sur le territoire, organise à moyen terme une péréquation du prix de l'eau et puisse effectuer un contrôle des contrats de délégation de service public (cf. II-2.5.).

Par ailleurs, des contestations des usagers domestiques s'élèvent de plus en plus sur le contenu réel de ce qui leur est facturé, sur la nature et l'étendue des missions dont il leur est demandé d'assurer le financement. Point que nous avons évoqué précédemment (cf 4.1.)

#### **4.2.2. Une précarité et donc des besoins en hausse**

En France, pour 2007, les distributeurs d'eau, publics et privés, faisaient état du traitement de près de **33 500 dossiers de particuliers incapables de régler leur facture d'eau**. Un chiffre qui sous-

estime l'ampleur du phénomène puisque **nombre de foyers défavorisés restreignent d'autres postes essentiels** de dépense, tel l'alimentaire, **pour ne pas s'exposer à des impayés socialement stigmatisants**.

Par ailleurs ce chiffre ne renvoie par principe, compte tenu du dispositif de prise en charge existant, qu'aux seuls usagers titulaires d'un contrat, avec une régie ou un distributeur privé. Ce qui laisse donc entière la détermination du nombre d'usagers raccordés à un abonnement collectif, non titulaires d'un contrat, qui ne reçoivent donc pas de facture, et qui rencontrent pourtant des difficultés à assumer leur charge d'eau.

L'analyse est en effet compliquée quand il s'agit d'évaluer les conséquences pour les usagers face à cette charge, selon qu'ils résident en habitat individuel ou en habitat collectif et qu'ils sont en conséquence titulaires ou non d'un contrat d'abonnement individuel au service. Il s'avère que le montant de cette charge peut représenter jusqu'à 25 % des charges (EDF, gaz, chauffage...) acquittées par les usagers les plus démunis, et de **8 % à 10 % des capacités contributives des titulaires de minima sociaux**.

### **1) L'échec du système d'aide actuel aux plus démunis**

Aujourd'hui, quand un usager éprouve des difficultés à régler le montant de sa facture d'eau, la collectivité en charge du service, ou l'entreprise délégataire, saisissent **le Centre communal d'action sociale (CCAS) ou le Centre intercommunale d'action sociale (CIAS), qui se tournent ensuite vers le Fonds solidarité logement (FSL)** abondé, en principe, par le conseil général. Celui-ci a en effet l'obligation depuis 2004 d'allouer des aides relatives au maintien dans les lieux aux plus démunis et donc de répondre aux problèmes de fourniture d'eau et d'énergie. Cela peut passer par un **fonds « eau » spécifique** qui peut prendre en charge le montant des factures d'eau impayées, après examen de la situation de l'usager défaillant. Mais jusqu'à présent, seules les personnes qui sont abonnées directement à un service (et donc titulaires d'un

contrat individuel avec un distributeur, public ou privé), peuvent présenter leurs demandes de prise en charge de leurs impayés d'eau par le « FSL Eau ». Pour les foyers qui ne sont pas titulaires d'un contrat individuel, et notamment ceux qui résident en habitat collectif (43 % des logements en France selon l'INSEE) dont l'eau est payée dans les charges, les demandes d'aide relèvent également du FSL, mais ceux-ci ne sont pas toujours abondés financièrement à hauteur des besoins.

Ce système ne fonctionne pas correctement. D'une part, certains conseils généraux n'abondent pas les « fonds Eau » des FSL et, quand ces fonds sont abondés, les montants disponibles pour faire face aux impayés sont insuffisants alors même que nombre de foyers en difficulté n'osent pas faire de demande. D'autre part, **la lourdeur bureaucratique de cette prise en charge « a posteriori » ne permet pas d'apporter des réponses rapides et pérennes** et comporte un surcoût important (poursuites pour impayés, etc.). **Enfin, la solidarité nationale qui doit primer en ce domaine n'existe pas**. Résultat, ce sont des organisations caritatives, le Secours Catholique, la Fondation Abbé Pierre... qui doivent intervenir, de plus en plus massivement ces dernières années, dans les situations les plus dramatiques. L'exposé des motifs de la proposition de loi « Flajolet »<sup>121</sup> souligne que l'intervention du FSL « *nécessaire pour apporter une réponse aux situations les plus complexes ou aux accidents de la vie, ne permet pas d'assurer une mise en œuvre complète et équitable de ce droit d'accès à l'eau au niveau national* ».

### **2) Une inflation législative non aboutie**

#### **a- La proposition du Conseil économique, social et environnemental en 2009**

**Il s'agit d'une réforme du FSL, mieux abondé, avec un objectif préventif**. Dans son rapport adopté en mai 2009, le CESE préconise la **mise en place d'une « contribution », de l'ordre de 1 % du prix du m<sup>3</sup>**, pour aider les ménages en difficulté à régler leur

<sup>121</sup> Député (UMP) du Pas-de-Calais, ancien rapporteur de la Loi sur l'eau du 30 décembre 2006 (LEMA), président du Comité national de l'eau (CNE)

facture d'eau. Le CESE invite à une réforme du FSL afin que les **prestations** puissent être **versées aux ménages démunis sans attendre une situation d'impayés**. La mesure, qui mobiliserait **100 millions d'euros par an**, est jugée préférable à la tarification progressive qui accorderait un allègement du tarif, voire la gratuité, sur les premiers m<sup>3</sup> consommés. Dans les départements et collectivités d'outre-mer, qui ne sont pas dotés de FSL, le CESE préconise la mise en place pour les foyers modestes d'une tarification sociale exonérant « tout ou partie de la part fixe » de la facture (frais d'abonnement au service) plutôt que de la « part variable » (volume d'eau consommé).

L'écueil de cette proposition est qu'elle laisse entiers les problèmes afférents à « l'identification » préalable des foyers en difficulté par rapport à leur facture d'eau, du fait que ce sont les entreprises privées qui assurent près de 80 % de la facturation et sont aujourd'hui les principaux acteurs en contact direct avec leurs « clients-usagers ». Dopé, **ce système** améliorerait quelque peu le dispositif actuel, mais **se heurte à la question de fond actuelle, celle de l'égalité solidaire qui doit prévaloir envers tous**.

#### **b- La proposition de loi « Cambon » : une logique « curative » aux effets limités**

**Un fonds spécifique abondé par les communes.** À l'initiative du sénateur Christian Cambon<sup>122</sup>, une proposition de loi était déposée au Sénat en février 2009. **La proposition sénatoriale renvoie le soin de voler au secours des foyers en difficulté aux communes**, auxquelles il revient d'abonder, de façon volontaire, un fonds spécifique qui pourrait être directement mobilisé par les CCAS. Ce fonds est mobilisable pour l'ensemble des abonnés, directs ou non.

Il s'agit d'une sorte de réplique du dispositif instauré depuis 2005 en matière de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau par la loi "Oudin-Santini", qui permet aux collectivités d'affecter jusqu'à 1 % du budget des services d'eau à des actions de solidarité au bénéfice des populations démunies des pays du Sud. A l'identique, la contribution des collectivités serait assise non sur le montant correspondant à la part

« consommation » de la facture, mais sur son volet « taxes et redevances », reversées aux collectivités ou aux Agences de l'eau. Les grands distributeurs privés sont de surcroît exonérés de toute contribution, autre que volontaire. **Et FSL ou CCAS, la question de l'inégal accès de tous à la solidarité nationale se pose toujours de la même façon.**

Cette proposition de loi, adoptée en 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat, a ensuite été reprise pour être « mixée » avec une nouvelle proposition présentée par le député André Flajolet en décembre 2010.

#### **c- La proposition de loi « Buffet » de 2009**

**Une allocation préventive eau, financée par des institutions de service public et par une part des plus-values des grands groupes de l'eau.** La proposition de loi « Buffet » reprend les propositions formulées par l'Observatoire des usagers de l'assainissement d'Île-de-France (OBUSASS)<sup>123</sup>. Témoignant de l'intérêt de la démarche et du dispositif proposé, un vœu a été adopté à l'unanimité en décembre 2009, lors de la réunion du Comité national de l'eau, demandant l'examen des modalités de mise en œuvre d'un dispositif préventif d'aides à l'accès à l'eau.

L'Observatoire du SIAAP présente une proposition de substitution du système existant par un dispositif de « tarification sociale » basé sur le système de l'Aide personnalisée au logement (APL), actionné donc préventivement. Ce dispositif **entrerait en action dès que le montant de la facture d'eau excéderait 3 % des ressources des foyers concernés**, dans la limite d'un plafond prédéterminé. Les Caisses d'allocations familiales (CAF) peuvent aisément définir ce montant puisque c'est ce type de calcul, via la prise en compte de la globalité des ressources d'un foyer, qui conditionne l'attribution des aides au logement. **Plusieurs bailleurs sociaux ont témoigné de leur intérêt pour cette approche**, et la CAF de Seine-Saint-Denis avait accepté de travailler sur cette hypothèse, en réfléchissant aux dispositifs techniques qui permettraient de la mettre en œuvre.

<sup>122</sup> Sénateur UMP, maire de Saint-Maurice, dans le Val-de-Marne, vice-président du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF)

<sup>123</sup> L'Observatoire des usagers de l'assainissement d'Île de France (OBUSSAS) a été mis en place par le SIAAP (Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne)

Un **Fonds régional de financement** alimenterait ce nouveau dispositif, associant distributeurs, syndicats, collectivités, voire l'État. Cette proposition devait être l'objet d'un débat lors d'une réunion du Comité national de l'eau en juin 2009 puis être soumise au Commissaire aux solidarités actives, en juillet 2009, avant la saisine de l'ensemble des groupes parlementaires qui se verraient proposer de la traduire dans une proposition de loi. Le gouvernement a finalement reporté sa discussion « à un cavalier du prochain projet loi de finances (PLF) pour le « réadapter » après l'adoption de la proposition de loi « Flajolet » en février 2011.

**L'avantage de ce système est de concerner l'ensemble des foyers considérés en précarité financière dans un système de solidarité nationale.** Il ne s'agit plus d'aller tendre la main pour obtenir une aumône, mais de la **reconnaissance d'un droit qui s'applique à l'identique pour toute personne vivant sur le territoire français.**

À noter : la simulation de l'OBUSSAS portait sur une consommation de 40 m<sup>3</sup> par an et par personne en fonction du prix moyen de l'eau sur un département IDF de façon à ce que la facture soit abaissée à un taux de 3 % du budget du foyer. Pour une personne seule au RMI habitant en Seine et Marne, l'allocation revenait à 29,28 € par an et pour un couple au RMI avec 4 enfants du même département, l'allocation se chiffrait à 617,64 € par an.

#### **d- L'adoption de la proposition de loi dite « Cambon-Flajolet »**

**Une aide sous condition de ressources par un FSL renforcé et préventif.** Après quelques mois de débats et d'incertitudes, l'Assemblée nationale adoptait le 7 février 2011 la proposition « Flajolet », destinée à « *financer l'accès à l'eau des Français les plus démunis* ». Basée sur la proposition de loi « Cambon », adoptée en première lecture au Sénat, elle prévoit une enveloppe de 50 millions d'euros maximum constituée par **l'instauration d'une taxe de 0,5 % sur la facture des ménages**, permettant d'**aider préventivement ceux dont les dépenses en eau pèsent plus de 3 % des revenus.** Ce calcul se base sur une estimation de la facture

d'eau correspondant à une consommation forfaitaire d'eau et du nombre de personnes au foyer et sur une moyenne départementale du prix de l'eau, et non pas la facture réelle – similaire en cela à la proposition de l'OBUSSAS. Ceci reviendrait, selon les calculs de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), créée par Veolia, Suez et Saur, à alourdir la facture annuelle de 2 euros pour les autres abonnés (soit 50 millions d'euros d'abonnés par 25 millions d'abonnés solvables = 2 euros par abonné).

**Cette « contribution au service public de l'eau » est assise sur le montant des redevances** prélevées sur la facture de chaque usager et perçues pour le compte des Agences de l'eau. Et non sur le montant de la facture qui représente les volumes consommés, ni sur la « part fixe », qui représente l'abonnement au service. **Les distributeurs privés, dont Veolia, Suez et Saur, se trouvent exemptés de toute contribution** à la « solidarité envers les plus démunis ». On peut s'en étonner alors que la solidarité constitue depuis des années le fondement de leur rhétorique publicitaire.

La loi « *relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement* » a ainsi été adoptée en février dernier, permettant aux services d'eau et d'assainissement **d'aider les plus démunis à payer leur facture d'eau par l'intermédiaire des fonds de solidarité pour le logement (FSL).** Le texte permet aux communes de participer à cette contribution au service public en prenant en charge à la place du service de l'eau ou d'assainissement tout ou partie du montant de cette taxe.

**Il s'agit certainement là encore d'un dispositif inéquitable au sens de la solidarité nationale** qui devrait passer par l'impôt redistributif et non par une catégorie de population. Car ce sont la quasi-totalité des usagers domestiques de l'eau qui vont par le biais de cette nouvelle taxe, prendre en charge l'accès à l'eau des plus démunis, quels que soient leurs moyens.

On peut par ailleurs relever le **rôle central donné au maire** au sein du dispositif d'attribution de l'aide : *« la demande d'aide est notifiée par le gestionnaire*

*du fonds au maire et au centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS) qui peuvent eux-mêmes, en retour, et avec copie au demandeur, lui communiquer le détail des aides déjà fournies et les informations susceptibles de l'éclairer sur les difficultés rencontrées par le demandeur». N'est-ce pas un nouveau mode de contrôle social des populations en difficulté ?*

En termes de prévention, le gouvernement devait remettre, dans un délai de 6 mois, soit à l'automne 2011, un rapport au Parlement proposant des pistes pour compléter la proposition de loi par un volet préventif. Le rapport devra porter sur « les modalités et les conséquences de l'application d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement, afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale ».

Le texte entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. En attendant, les opérateurs vont devoir modifier leur système de facturation d'eau et se préparer à mettre en place les conventions.

#### **4.2.3. Les débats sur le droit à l'eau**

**En 2002 le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels de l'ONU reconnaissait le droit à l'eau** en rappelant qu'il « *est indispensable pour mener une vie digne (et) est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme* ». Se référant au Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels – entré en vigueur en 1976 et opposable aux 160 États qui l'ont ratifié à ce jour – il définit le droit à l'eau « *en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun* ». Il prévoit diverses obligations relevant de la responsabilité des États afin d'appliquer progressivement le droit à l'eau.

Auparavant deux autres conventions internationales mentionnent explicitement le droit à l'eau, celle sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et celle relative aux droits de l'enfant (1989). **Des pays ont ouvert la voie dans la reconnaissance effective de ce droit.** Ainsi l'Afrique du Sud, en 1996, a inscrit le droit à l'eau dans sa constitution l'accompagnant d'un programme d'investissements pour garantir à tous ses citoyens une fourniture minimale gratuite en eau de 25 litres par personne et par jour. Autre pays pionnier sur cette question, l'Uruguay a inscrit en 2004 après un referendum populaire le droit à l'eau dans sa constitution en l'assortissant d'un ensemble d'obligations dévolues aux pouvoirs publics, dont celle d'assurer la gestion publique des services d'eau et d'assainissement.

**Cette revendication d'un droit à l'eau fut portée pendant longtemps par des ONG et les mouvements sociaux et altermondialistes** sensibilisés aux enjeux mondiaux de l'eau. Cette idée fit progressivement son chemin lors des différents forums mondiaux de l'eau, à Mexico en 2006 et plus nettement encore à Istanbul en 2009. Mais c'est seulement l'année dernière que le droit à l'eau a vu sa **consécration formelle par l'Assemblée générale de l'ONU le 26 juillet 2010**, en déclarant que « *le droit à une eau potable salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* ». Par ailleurs la résolution de l'ONU « *demande aux États et aux organisations internationales de fournir des ressources financières, de renforcer les capacités et de procéder à des transferts de technologies, grâce à l'aide et à la coopération internationales, en particulier en faveur des pays en développement, afin d'intensifier les efforts faits pour fournir une eau potable salubre et propre et des services d'assainissement qui soient facilement accessibles et financièrement abordables pour tous* ».

En France, ce droit à l'eau est affirmé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 : « **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.** » Mais cette rédaction ne le rend ni opposable ni réellement effectif dans la

mesure où il est conditionné à un certain niveau de ressources économiques.

En référence à ce droit à l'eau, **un certain nombre de revendications ont émergé pour un droit à un certain volume d'eau gratuit distribué à tous, mêlant ainsi le plus souvent les concepts de droit à l'eau et de tarification sociale.** Dans les années 2000 la notion de « droit à l'eau » commence à émerger dans le débat public, puis va progressivement dériver vers la notion de « tarification sociale de l'eau » et celle de gratuité de tout ou partie de l'approvisionnement en eau.

Les débats vont dès lors se focaliser sur la nécessité de mettre en place des dispositifs qui permettraient d'assurer une prise en charge par la collectivité de tout ou partie du poids financier de la facture d'eau, de la charge incompressible qu'elle représente pour les usagers en situation de précarité.

En l'état actuel de notre législation, la gratuité est possible sur les 15 premiers m<sup>3</sup> d'eau. La ville de Libourne, par l'intermédiaire de son délégataire Suez-Lyonnaise des eaux, a lancé dernièrement une telle opération : distribution gratuite de 15 m<sup>3</sup>, assainissement payant. Le coût de ces 15 m<sup>3</sup> est réparti sur les autres m<sup>3</sup> distribués, quels que soient les revenus des usagers. Le principe revendiqué est celui défendu par la Fondation France-Libertés : l'eau appartient à tous, cette « solidarité eau » doit s'appliquer à tous, indépendamment de toute autre considération. Cette expérimentation ne rencontre pas forcément l'adhésion de toutes les collectivités qui ont cherché à appliquer concrètement le droit à l'eau. C'est ainsi le cas de Paris qui a choisi de mettre en place un ensemble de mesures d'aides sociales à l'eau accompagnant son retour en régie.

**Ce principe de gratuité est mis en cause** également par de nombreux acteurs pour plusieurs raisons, notamment la déresponsabilisation des usagers-consommateurs et la stigmatisation sociale des plus pauvres (position portée par de nombreuses associations). Cette formule a aussi été rejetée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son rapport de 2009, qui la considère comme allant « à l'encontre du principe de responsabilisation de l'utilisateur ».

Cette question du droit à l'eau englobe finalement des débats à plusieurs niveaux qui mêlent des concepts et des données divers. Il nous faut distinguer effectivement trois problématiques qui s'entrecroisent : le droit à l'eau mais également les revendications sociales et les revendications environnementales.

Ainsi, la convention Égalité réelle (11 décembre 2010) du Parti socialiste reprend cette problématique d'égal accès à l'eau pour tous : « *L'eau est un bien vital dont nul ne doit être privé pour des raisons financières et dont l'utilisation doit être économe : l'instauration d'un prix très bas pour cinquante litres par jour par personne et de tarifs progressifs, en fonction de la consommation, permettra à la fois un accès de tous à la consommation minimale nécessaire à tout être humain et une dissuasion des consommations déraisonnables* ». Position de principe dont l'application est complexe au regard de la diversité des contextes territoriaux, sociaux et administratifs des services d'eau et à la composition de la facture d'eau en elle-même, nous l'avons déjà souligné. Mais il apparaît également fondamental qu'une solidarité nationale s'exerce pour permettre aux plus démunis d'avoir un accès à l'eau qui leur permette de palier à leurs besoins essentiels dans des conditions dignes.

#### **4.2.4. Les débats sur la tarification progressive, à ne pas confondre avec une tarification sociale**

La « tarification progressive », qui nous est souvent présentée comme une **technique de tarification sociale, n'est en fait qu'une technique de tarification et n'a rien de social en terme d'équité citoyenne. Son application pose des problèmes de deux ordres :**

##### **1) Au niveau technique**

Il est possible de l'appliquer sans difficulté à des usagers résidant en habitat individuel, titulaires d'un contrat ; il n'en est pas de même pour des usagers résidant en copropriété ou en habitat social avec un contrat collectif. Elle implique donc la pose de compteur individuel dans chaque

logement d'un immeuble collectif. Cela apparaît utile pour surveiller sa propre consommation d'eau, responsabiliser et tendre vers des économies d'eau – quoique des enquêtes récentes aient montré finalement qu'une telle initiative avait peu d'impact sur la consommation d'eau du foyer, comme l'ont révélé les travaux du Credoc<sup>124</sup> ainsi qu'une enquête réalisée par Bernard Barraqué<sup>125</sup> pour le compte de la ville de Paris. Cela représente aussi une opération intéressante pour les entreprises qui en auront le marché et en promeuvent le principe.

Pourtant, et l'exemple d'Amiens le montre, il n'est pas évident d'équiper tous les appartements qui n'ont pas été conçus dans l'optique de recevoir un compteur individuel d'eau. Nombre d'appartements en immeuble collectif ont 2 voire 3 colonnes d'eau qui alimentent leurs prises d'eau. Ce qui implique 2 ou 3 compteurs pour un même appartement...

**Ce qu'il était aisé de réaliser avec l'électricité et la pose de compteurs individuels n'est aucunement comparable avec l'eau :** réseaux électriques et canalisations d'eau n'ont sur ce plan rien en commun. Par ailleurs, l'exemple de Niort où a été développée une politique d'installation d'abonnements individuels systématique ne peut être négligé : cette initiative a, en réalité, induit à la fois de gros problèmes d'impayés par les ménages en grandes difficultés et d'importants problèmes de recouvrement des coûts par la régie d'eau qui a vu son équilibre économique menacé.

## 2) Sur le fond

**L'équilibre financier de l'opération** ne peut se concevoir qu'à travers une analyse fine du spectre des consommations individuelles. L'équilibre du dispositif fait supporter **l'essentiel de la prise en charge** de la ou des premières tranches (gratuite ou à tarif réduit) **par les consommateurs « moyens »** relevant de la ou des tranches suivantes. Dans le cas de figure classiquement évoqué où les 40 premiers litres sont « gratuits » ou à tarif réduit, ce sont les familles de 4 à 5 personnes et plus, notamment celles avec de grands adolescents, qui supporteront l'essentiel de la péréquation, que ce soit au profit de plus démunis ou de personnes aisées. Ce qui

implique à ce moment là, dans un souci, d'équité, que soient prise en compte la composition des foyers.

**Les solidarités familiale et sociale se trouvent néanmoins elles-aussi taxées :** les foyers qui accueillent pour les dépanner des jeunes (ou moins jeunes) en les hébergeant quelques semaines ou quelques mois ou prennent soin de parents âgés plusieurs mois dans l'année, se verraient alors appliquer un prix de l'eau supérieur pour ces consommations non prises en compte par l'administration...

**Nous ne voyons pas d'équité dans cette formule, mais avant tout un beau slogan.** Car là encore, eau et électricité ne fonctionnent pas sur les mêmes schémas, la consommation en eau est nettement plus individualisée que celle de l'énergie.

Paris est parti du constat qu'une tarification progressive serait inadaptée en zone urbaine dense, où prédominent les abonnements collectifs (Paris compte ainsi 93 000 abonnés pour plus de deux millions d'habitants et plus de trois millions de consommateurs) car elle pénaliserait les familles nombreuses et avantagerait indifféremment tous les célibataires, quels que soient leurs revenus, sans aucun effet redistributif envers les plus démunis. La ville a donc opté pour des aides préventives et curatives qui permettent de venir en aide aux plus démunis : une aide préventive à l'eau, adossée aux aides au logement versées par la municipalité, a été instaurée tandis que le FSL prend en charge les impayés d'eau.

**Enfin, attention aux effets pervers que l'instauration de la tarification progressive peut induire** par une taxation trop forte des consommations dites importantes ou excessives : recherche de source d'approvisionnement propre, revente de voisinage... Elle conduit, pour abaisser le montant de la facture, à réduire les volumes

<sup>124</sup> Credoc (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) : « Les services distribués en réseau. Faut-il généraliser les compteurs individuels dans la distribution de l'eau ? », CREDOC, Bruno Maresca, Guy Poquet, Département « Evaluation des politiques publiques », Cahier de recherche n° 212, novembre 2005.

<sup>125</sup> L'étude réalisée par Bernard Barraqué pour la ville de Paris : <http://www.paris.fr/portail/viewmultimediacomment?multimediacomment-id=34300>

d'eau consommés, et donc facturés, en recourant – pour ceux qui en auront les moyens – à toutes sortes de techniques « alternatives » : par exemple, récupération d'eau de pluie (fortement vantées dans la période notamment par les vendeurs de matériel de récupération d'eau de pluie); exploitation de puits individuel ; pompage dans le ruisseau qui coule au fond du jardin... Toutes initiatives individuelles qui, isolées, apparaissent louables pour l'économie de la ressource, mais qui, cumulées, ont un effet réel sur la ressource globale, à l'exemple de la multiplication de puits dans la même nappe phréatique qui se trouve trop fortement ponctionnée par rapport à ses possibilités de renouvellement. De plus, la trop grande multiplication de ces initiatives non contrôlées nous éloigne de l'équité sociale dans la mesure où le service collectif se trouve alors pris en charge financièrement par un nombre moindre d'utilisateurs, parmi lesquels les moins favorisés.

Ici la question posée est celle de **la tentation autarcique**, qui va à l'encontre de toute idée de l'eau bien commun, et donc de toute démarche de solidarité, de partage, de péréquation, en matière de service public de l'eau. **On ne peut promouvoir des solutions individuelles au détriment de l'intérêt collectif. Il apparaît important de ne pas pousser les grands usagers à sortir du système collectif en leur faisant payer un prix dissuasif.**

#### **4.2.5. Les débats sur le prix de l'eau et la préservation environnementale**

La « tarification environnementale » est un autre concept qui complexifie à son tour les débats actuels sur la tarification de l'eau aux usagers domestiques. Elle renvoie à l'idée de définir et mettre en œuvre une tarification différenciée afin de **freiner les consommations importantes, voire abusives**, et donc d'instaurer un prix plus élevé à partir d'un certain seuil de consommation. Mais aussi, à une logique « vertueuse » afin d'encourager aux économies, de préserver la ressource, voire de soutenir les actions de nature à améliorer sa qualité.

Encourager aux économies d'eau et dénoncer le gaspillage d'une manière générale est un objectif

aujourd'hui partagé par tous. Dans la logique de dissuasion de consommation, la tentation est forte effectivement de répondre en premier lieu par une augmentation par palier du prix de l'eau. Il faut cependant prendre en compte le fait qu'aujourd'hui **le prix du m<sup>3</sup> d'eau** est fortement dénoncé quant au poids qu'il représente sur les ressources des foyers, et **est déjà considéré par beaucoup comme dissuasif de gaspillage dans les foyers à revenus moyens.**

**Les consommations de confort** sont ainsi dénoncées, telle la piscine – mais celle-ci n'est plus remplie qu'une fois tous les 4 ou 5 ans – ou l'arrosage de la pelouse ou du jardin potager. Est-il souhaitable de taxer le petit jardin potager du particulier qui arrosera ses salades et ses tomates à un prix de l'eau déjà nettement plus important que celui acquitté par le maraîcher professionnel qui l'a quasi-gratuite ? Les **débats se révèlent ainsi fort complexes**. D'autant que nous nous retrouvons devant le problème des usagers qui choisiront d'investir dans une structure individuelle de puisage de l'eau (puits, pompage dans le cours d'eau). Ceci implique de faire preuve de prudence dans cette tarification du m<sup>3</sup> dit de confort, ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, et de **compenser par d'autres approches**. Par exemple, avec des **redevances plus élevées pour les équipements grands consommateurs d'eau.**

#### **4.2.6. La position du groupe de travail**

##### **Sur la tarification par palier**

La tarification réduite, voire gratuite, des premiers m<sup>3</sup> consommés ne nous apparaît pas, nous l'avons vu, comme une solution pertinente :

- ni techniquement puisqu'elle ne peut pas concerner nombre d'immeubles collectifs,
- ni socialement, elle n'introduit aucune équité, bien au contraire,
- ni sur la question de la préservation de la ressource, qui n'est alors pas concernée par ces petites consommations.

Que cette tarification soit justifiée par un certain nombre de militants attachés à défendre l'environnement parce que synonyme de solidarité

universelle devant un Bien commun ne nous paraît pas pertinent.

Un tarif plus élevé des consommations importantes paraît effectivement une incitation forte à restreindre sa consommation, à condition de savoir fixer des seuils et des tarifs raisonnables. Il est effectivement majeur d'inciter à préserver la ressource en encourageant à de moindres consommations, mais ne doit pas se résumer à ce seul mode d'action :

- pour une part, c'est une question de **sensibilisation des usagers**, qui est d'ailleurs aujourd'hui fortement prise en compte par l'Éducation nationale mais devrait être diffusée par d'autres canaux publics, à l'exemple des municipalités (horaires d'arrosage des parterres publics, choix des variétés de plantation et des méthodes d'arrosage pour réduire les consommations d'eau, par exemple);
- d'autre part, une mesure incitative pratique à mettre en place consisterait en une autre présentation de la tarification afin d'inciter les usagers qui disposent d'un compteur individuel à des économies d'eau: **diminuer sensiblement le montant de la part fixe (abonnement au service) et augmenter conjointement le montant du m<sup>3</sup> consommé.**

Par ailleurs, afin d'aider à la maîtrise des consommations, il nous paraît important **d'encourager l'équipement des particuliers en appareils hydro-économes** qui permettent de réaliser des économies d'eau de l'ordre de 20 à 30 % dans un foyer. Il s'agit d'économies de consommation à double entrée : 20 % d'eau chaude consommée en moins se traduisent par une économie de 30 à 40 % du coût du chauffage de l'eau, par ballon domestique ou centrale de chauffage urbain pour les immeubles collectifs, selon les premiers enseignements d'une étude en cours à Paris.

Des mesures doivent être prises en ce sens. Ainsi, des conventions sont à passer avec les organismes HLM, et les CAF pour les allocataires de la Solidarité nationale Eau résidant hors du parc social, pour

la **distribution d'économiseurs d'eau et de mitigeurs**, ainsi que pour la prise en charge du coût différentiel entre appareils « classiques » et appareils « hydro-économes ».

#### **Sur l'accès à l'eau des personnes en difficulté**

Aux fins d'instaurer un véritable droit d'accès à l'eau pour les plus démunis, nous proposons le remplacement des dispositifs qui seront mis en place en janvier 2012 (loi « Flajolet ») par un dispositif qui assurera une **solidarité nationale Eau (SNE)**. Ce dispositif serait financé par un **fonds de péréquation** national alimenté par l'impôt, assurant ainsi une fiscalité redistributive. Le système à mettre en place pourra s'appuyer sur l'expérience acquise par les Caisses d'allocations familiales (CAF) pour l'attribution de l'Aide sociale au logement (APL), s'inspirant en cela des travaux de l'Observatoire des usagers du SIAAP et des préconisations du projet de loi Buffet. Sur le modèle de l'APL, le nouveau **dispositif entrerait en action dès que le montant de la facture d'eau excéderait 3 % des ressources du foyer concerné**, en deçà d'un plafond de consommation.

Bien entendu, les CCAS et CCIAS doivent être toujours mobilisables en cas de situation d'urgence pour aider les personnes en extrême difficulté à payer la première tranche de leur facture en dessous du seuil de 3 %.

Les coupures d'eau doivent faire l'objet d'une réglementation très sévère et toute mesure unilatérale proscrite.

**L'accès à l'eau doit également être assuré auprès des populations en extrême précarité**, souvent sans toit ou itinérantes. Les collectivités doivent prendre en compte la couverture de ces besoins essentiels et s'équiper en conséquence (bains-douches<sup>126</sup>, bornes fontaines, pas de coupure d'eau unilatérale...).

<sup>126</sup> La mairie de Paris a mis récemment à la disposition de tous, des bains-douches municipaux en cabine individuelle dont l'accès est gratuit. Des kits d'hygiène (savon, shampoing, nécessaire de rasage...) sont distribués dans les espaces solidarité insertion et dans les permanences sociales d'accueil.

## 4.3. Nos propositions

### Repenser notre modèle économique de gestion de l'eau

**1. Reconsidérer l'enjeu de la durabilité en repensant les périmètres et les financements** du petit et du grand cycle de l'eau. Clarifier dans ce nouveau cadre ce qui relève de l'impôt de ce qui relève de la facture d'eau.

**2. Remettre à plat l'ensemble des dispositifs qui se sont accumulés** en strates successives pour avoir une réelle lisibilité des besoins et des flux financiers du monde de l'eau, **définir des orientations stratégiques pour repenser les modalités de financement** en ouvrant sur les services rendus par la nature, sur le développement de nouvelles servitudes environnementales et une nouvelle fiscalité écologique appliquée au domaine de l'eau.

### Le droit à l'eau, les bonnes pratiques

**3. Mettre en place une solidarité nationale Eau (SNE)**, dispositif financé par un fonds de péréquation national alimenté par l'impôt, assurant ainsi une fiscalité redistributive. **Sur le modèle de l'Aide sociale au logement (APL)**, qui intervient en amont de la facture, le nouveau dispositif s'appliquera lorsque le montant facturé excèdera les 3 % des ressources du foyer concerné, pour un plafond défini de consommation.

**4. Assurer le droit d'accès à l'eau des populations en extrême précarité**, souvent sans toit ou itinérantes, conduit à rendre obligatoire certaines dispositions telles que :

- l'installation systématique de **bornes fontaines distributrices d'eau potable en milieu urbain comme rural**,
- **la garantie de l'accès à des bains-douches gratuits, ouverts à tous**, à l'exemple de la ville de Paris, **ainsi qu'à des toilettes publiques gratuites**,
- **l'interdiction de toute mesure de coupure d'eau unilatérale** à l'initiative d'un opérateur qui affecterait toute personne aidée par le CCAS ou toute personne résidant en habitat précaire (bidonvilles, squats, etc.),

- **l'interdiction de coupure d'eau dans les immeubles avec compteur collectif**, sauf sur décision de justice,

- **la mise en place des moyens nécessaires pour faire respecter la législation d'accueil des gens du voyage** (loi Besson du 5 juillet 2000) : plus de 10 années après, sa traduction n'est pas visible sur le terrain, les commissions départementales consultatives des gens du voyage ne se réunissent que rarement, quasiment jamais dans certains départements. L'accès à l'eau potable et à des conditions d'assainissement normales, le respect des normes d'hygiène dans des aires d'accueil disponibles sont directement liés à une **volonté politique ferme de l'État** engageant les préfetures à faire respecter la loi et à **soutenir les initiatives du tiers-secteur**.

**5. Revoir l'équilibre de la facture d'eau** entre part fixe (dit abonnement) et part variable (consommation).

**6. Encourager** l'équipement des particuliers en appareils hydro-économiques qui permettent de réaliser des économies d'eau de l'ordre de 20 à 30 %, et notamment passer en ce sens des conventions avec les organismes HLM et les CAF.

**7. Mettre en œuvre une tarification différenciée pour freiner les consommations importantes** avec un coût plus élevé du m<sup>3</sup> à compter d'un certain seuil de consommation. Plutôt qu'une tarification différenciée appliquée à tous, on pourrait envisager une tarification différenciée selon les usages domestiques et industriels et revoir ainsi les tarifs pratiqués.

**8. Instituer des redevances spécifiques** pour les équipements individuels grands consommateurs d'eau (ex. déclaration remplissage piscine / redevance spécifique) préférable à des prix du m<sup>3</sup> très élevés, entraînant trop d'effets pervers.

# Conclusion

En synthèse de l'ensemble des travaux conduits qui viennent d'être exposés et des propositions réfléchies dans ce cadre, il ressort l'impérieuse nécessité d'une politique ambitieuse, marquée par un fort volontarisme gouvernemental.

L'impact du changement climatique sur le cycle hydrologique va conférer à la gestion de l'eau un rôle central dans le développement harmonieux des territoires. Les différents usages de l'eau pour la consommation humaine, l'énergie, l'agriculture, l'industrie, les loisirs..., doivent être repensés de fond en comble, car seuls des milieux aquatiques de qualité pourront garantir la disponibilité d'une ressource en eau vitale.

Héritage de l'organisation conçue à l'orée des années soixante autour de la notion de bassin versant, avec les Agences de l'eau et les Comités de bassin, la gouvernance de l'eau est devenue illisible et inefficace. Elle ne remplit plus les objectifs qui lui ont été assignés, comme l'ont souligné le Conseil d'État et la Cour des Comptes en 2010.

Préserver la ressource, sa qualité et sa disponibilité implique de déployer un cadre fermement rénové, ce que nous pouvons traduire dans trois axes fondamentaux :

## 1) Un État qui assume son pouvoir régalien

**Un ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du territoire avec une autonomie de fonctionnement** (personnel dédié), doté de toutes les compétences aujourd'hui dispersées entre les ministères de l'Agriculture, de l'Économie et de l'Intérieur, doté d'une **police unique de l'Environnement** et qui reprend en main la recherche pour construire un **pôle fort de recherche publique**.

Ce ministère a sous sa tutelle l'ONEMA qui se recentre sur la production de données publiques et la connaissance.

**Une Autorité de contrôle et de régulation indépendante** est créée, Autorité administrative indépendante rattachée au ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du territoire. Elle aura pour missions d'assurer un suivi du prix des services d'eau et d'assainissement sur le territoire et d'organiser à moyen terme une péréquation du prix de l'eau sur de grands territoires, de pouvoir effectuer un contrôle des contrats de délégation de service public, de veiller à la péréquation des aides accordées par les Agences de l'eau sur les territoires.

## 2) Une loi cadre qui affirme les nouvelles orientations de la politique de l'eau

La mise en œuvre rapide d'une politique de l'eau ambitieuse, réellement équitable et soutenable, doit être lancée sans attendre. Elle passe par l'élaboration d'une loi cadre portant notamment sur :

- L'affirmation d'une politique qui vise en amont à préserver un bon état de la ressource et mettra les moyens nécessaires en œuvre (réorientation de la politique agricole, protection des captages, gestion intégrée des grands fleuves...)
- Une nouvelle organisation **avec une rationalisation du service public de l'eau et de l'assainissement simplifié**, à un double niveau technique d'intervention. **Deux à trois structures** supra-communales ou intercommunales, à l'échelle départementale, voire interdépartementale, ayant à charge la production d'eau potable et le traitement des eaux usées dans une logique de bassin hydrographique. Un deuxième niveau

communal et intercommunal conservera la responsabilité de la distribution de l'eau potable et de la collecte et du transport des eaux usées, dans une logique de bassin de vie.

- **La mise en place du pôle Eau de l' « Agence publique d'expertise et d'étude »** doté d'experts mis à disposition des collectivités locales, afin d'apporter dans les différents domaines juridiques, financiers et techniques liés à la gestion de l'eau, expertise, conseil et aide à la décision.
- **Un encadrement beaucoup plus strict des contrats de délégation de service public** (renforcement des dispositions réglementaires, respect du plan comptable général, transmission annuelle des plans et réseaux, société dédiée...).
- La promotion d'une **présence renforcée de la société civile dans toutes les instances de gestion de l'eau**
- La mise en place d'une **Solidarité nationale Eau** financée par un fonds de péréquation nationale sur le modèle de l'APL.

### ***3) Une réflexion sur les financements des petit et grand cycles de l'eau***

Une réflexion approfondie devra être lancée par le ministère de l'Écologie et de l'Aménagement du territoire dès sa mise en place, qui associera tous les acteurs concernés afin de préparer une remise à plat de l'ensemble des modalités de financement des petit et grand cycles de l'eau. Dans la prolongation de nos travaux, cette démarche permettra de préciser les parts respectives, pour une part, de la solidarité nationale, et donc de l'impôt, d'autre part de la facture d'eau, et donc de la prise en charge directe des usagers dans le financement des politiques publiques de l'eau.

# Glossaire

**120 m<sup>3</sup>** : voir à consommation standard

**AEP** : alimentation en eau potable

**Agence de l'eau** : établissement public administratif qui a pour mission d'initier une utilisation rationnelle des ressources en eau, la lutte contre leur pollution et la protection des milieux aquatiques (voir enjeu II-2.2.2). Six agences, instituées par la loi sur l'eau de 1964, correspondent aux six grands bassins hydrographiques de la France métropolitaine : Rhône-Méditerranée-Corse, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Adour-Garonne et Artois-Picardie. Ce découpage a été réactualisé en 2005 en sept grands bassins hydrographiques, le nouveau bassin hydrographique métropolitain de la Corse étant désormais indépendant, mais toujours relié à l'Agence Rhône-Méditerranée-Corse. Les DOM quant à eux ne sont pas couverts par des Agences de l'eau mais par cinq comités de bassin.

**AIE** : l'Agence Internationale de l'Énergie (« International Energy Agency », IEA) est un organe autonome qui œuvre pour la production d'une énergie propre, sûre et accessible pour ses 28 pays membres et pour les pays non-membres. Fondée pour faire face au choc pétrolier de 1973/1974, l'AIE avait pour mission première d'aider les pays membres à coordonner une réponse collective aux perturbations graves des approvisionnements en pétrole, par la mise en circulation de stocks de pétrole sur le marché. Bien que cette mission constitue toujours un des aspects clés de son action, l'AIE a évolué et s'est développée. Elle se situe au cœur du débat mondial sur l'énergie et propose des études d'experts, des statistiques, des analyses et des recommandations indépendantes. Aujourd'hui, l'action de l'AIE se concentre sur 4 domaines : **la sécurité énergétique** (promouvoir la diversité), **le développement économique** (assurer un

approvisionnement stable en énergie pour les pays membres), **la sensibilisation à l'environnement** (faire connaître, au niveau international, les options existantes pour juguler le changement climatique), **l'implication au niveau mondial** (agir en concertation avec les pays non-membres, en particulier les principaux producteurs et consommateurs d'énergie, dans le but de trouver des solutions aux problèmes énergétiques et environnementaux). (Source : [www.iea.org](http://www.iea.org))

**ANC** : assainissement non collectif

**ANSES** : Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, créée le 2 juillet 2010 par fusion de l'AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et l'AFSSET (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail).

**ARS** : Agence régionale de santé créée par la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les agences régionales de santé ont pour missions de définir la politique de santé régionale en liaison avec tous les acteurs, assurer la régulation et la coordination de leurs actions, contribuer à la réduction des inégalités en matière de santé, veiller aux grands équilibres financiers et respecter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Les agences régionales de santé associent deux vocations professionnelles : celle de l'État (services des DRASS et des DDASS) dédiée à la veille et la sécurité sanitaire, à la santé et à l'organisation des soins et du secteur médico-social ; celle de l'assurance maladie, centrée sur l'assurance, la redistribution sociale des ressources et la gestion du risque.

**ASA** : l'Association Syndicale Autorisée, établissement public à caractère administratif, peut être

créée par plusieurs propriétaires intéressés, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Elle dispose de prérogatives de puissance publique. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (qui à côté des ASA intéresse les associations syndicales constituées d'office et les associations syndicales libres, ASL) précise que peuvent faire l'objet d'une association syndicale de propriétaires, la construction ou l'entretien d'ouvrages ou la réalisation de travaux en vue :

- a) de prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances ;
  - b) de préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ;
  - c) d'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ;
  - d) de mettre en valeur des propriétés.
- (Voir enjeu II-2.3.3.)

**Barrage** : ouvrage artificiel construit en travers d'une vallée et qui permet de retenir de l'eau ou tout matériau transporté par l'eau, ceci dans le but de créer une retenue d'eau et d'en contrôler le débit. (voir enjeu I-1.1.3.)

**Barrage poids** : barrage dont la propre masse suffit à résister à la pression exercée par l'eau, qui peut être construit en béton (construit en maçonnerie jusque vers 1930), ou en remblais.

**Barrage en remblai** : barrage poids construit en matériaux naturels trouvés et extraits sur place ; il s'agit des barrages en terre ou en enrochement.

**Barrage en terre** : barrage en remblai formé de plus de 50 % de terre compactée.

**Barrages-voûtes** : **mur en béton** en forme d'arc convexe, ils s'appuient en grande partie sur des parois latérales rocheuses. Cette technique est utilisée dans des vallées étroites – les largeurs de barrage ne doivent pas dépasser 6 fois sa hauteur.

**Bassin hydrographique** : désigne un grand bassin versant. La France métropolitaine des cours d'eau est divisée en sept zones géographiques nommées " bassins versants " ou " bassins hydrographiques ".

Ces six bassins sont : les bassins Rhône-Méditerranée-Corse, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Adour-Garonne et Artois-Picardie. Ils correspondent respectivement aux cinq grands fleuves français (Rhône, Rhin, Loire, Seine et Garonne), auxquels s'ajoute la Somme et le bassin de la Corse. Un bassin est un ensemble de terres irriguées par un même réseau hydrographique : un fleuve, avec tous ses affluents et tous les cours d'eau qui les alimentent. Ces terres collectent les précipitations et contribuent au débit du fleuve ; l'eau y acquiert sa composition chimique et reflète les processus naturels et les activités humaines qui s'y produisent. À l'intérieur d'un même bassin, toutes les eaux reçues suivent, du fait du relief, une pente naturelle commune vers la même mer. (www.cnrs.fr)

**Bassin versant** : peut également être défini comme une zone géographique, limitée par la ligne de partage des eaux qui est généralement constituée par la ligne de crête des reliefs, dont les eaux souterraines ou superficielles alimentent un exutoire commun : cours d'eau, lac, mer, océan... Chaque bassin versant se subdivise en un certain nombre de bassins élémentaires (également appelés « sous-bassin versant ») correspondant à la surface d'alimentation des affluents se jetant dans le cours d'eau principal.

**BETCGB** : le Bureau d'Etude Technique et de Contrôle des Grands Barrages assure des missions d'assistance à la fois auprès des DRIRE, en donnant son avis sur les dossiers, en participant aux visites de barrages, et auprès du Service Technique de l'Energie Electrique et des Grands Barrages en participant à la méthodologie, aux modules de formation des futurs contrôleurs d'ouvrages et en formulant des avis de synthèse sur le comportement des barrages.

**Bon état écologique de l'eau** : au sens de la DCE, bonne qualité de l'eau + bon fonctionnement des milieux aquatiques. Ce sont l'ensemble des compartiments écologiques, eau, faune, flore, habitat qui sont pris en compte.

**BRGM** : anciennement Bureau de recherches géologiques et minières, établissement public à

caractère industriel et commercial de recherche et d'expertise, placé sous la double tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministère de l'Écologie, référent dans le domaine des sciences de la Terre pour la gestion des ressources et des risques du sol et du sous-sol.

**CCSPL** : Commission Consultative des Services Publics Locaux. Créées une première fois par l'article 26 de la loi « Administration Territoriale de la République » de 1992, les « commissions consultatives » sont réintroduites dans le paysage de la concertation par la loi Démocratie de Proximité de 2002, via les CCSPL. La nouvelle loi rend leur création obligatoire au-delà de certains seuils de population : « *les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les EPIC de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de 10 000 habitants créent une CCSPL pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière* ». La loi est très imprécise quant à la composition et la nomination des membres des CCSPL. Le champ d'action des CCSPL reste lui aussi très limité dans un espace lui-même limité par la notion de consultation.

**CEMAGREF** : Institut public de recherche spécialisé en sciences et technologies pour l'environnement, sous la double tutelle des ministères en charge de l'agriculture et de la recherche, le Cemagref est implanté sur neuf centres. Il fonde sa stratégie sur une double compétence dans les domaines de l'eau et des agro procédés. Le Cemagref étudie les écosystèmes complexes, l'eau, les territoires et la biodiversité et leurs interrelations avec les activités humaines. Ses approches scientifiques visent à offrir des solutions concrètes aux questions environnementales et sont fondées sur un partenariat fort avec les industriels et les collectivités territoriales.

**Centrale hydroélectrique** : Centrale de production d'électricité dans laquelle le flux créé par l'eau, amenée par écoulement libre (canaux) ou par des

conduites en charge (conduites forcées), actionne la rotation des turboalternateurs avant de retourner à la rivière. Elle transforme l'énergie sauvage d'une chute d'eau en énergie mécanique grâce à une turbine, puis en énergie électrique grâce à un générateur.

Quatre types d'installations existent :

- les installations qui fonctionnent par **éclusées** c'est-à-dire de grands barrages dotés de réservoirs qui ont une durée de remplissage de 2 à 400 heures, permettant de répondre aux pointes de consommation ;
- les centrales installées au **fil de l'eau**, ce qui est le cas de la majorité des petites centrales hydroélectriques (PCH), dont la durée de remplissage du réservoir est inférieure à 2 heures ;
- les **usines de lac**, dont la durée de remplissage du réservoir est supérieure à 400 heures ;
- les **stations de transfert d'énergie par pompage** (STEP) : l'eau est remontée dans les réservoirs lors des heures creuses de consommation pour la turbiner lors des pointes – mais la remontée d'eau préalable consomme de l'électricité, aussi l'électricité produite par la STEP n'est pas considérée comme renouvelable.

C'est au cours du 19<sup>ème</sup> siècle que les moulins à eau actionnés par les roues à aube sont détournés de leur usage premier, la production d'énergie mécanique (moulin à blé), pour produire de l'énergie électrique. Et à la fin du siècle, les 1ers barrages hydroélectriques font leur apparition avec le remplacement de la roue hydraulique par la turbine.

**CESE** : Conseil économique social et environnemental

**CGDD** : Commissariat général au développement durable

**CIADT** : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

**CIGB** : la Commission Internationale des Grands Barrages regroupe environ 85 comités nationaux. Il s'agit d'une organisation internationale non gouvernementale fondée en 1928 afin de favoriser

l'échange des connaissances et de l'expérience dans le domaine de l'ingénierie des barrages.

**CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable, issu de la fusion du conseil général des ponts et chaussées et du service de l'inspection générale de l'environnement (IGE). Ses missions sont essentiellement d'informer et de conseiller les ministres et les pouvoirs publics, d'auditer et d'inspecter les services placés sous l'autorité des ministres, celle du ministre d'État mais aussi celles des ministres chargés de la ville et du logement. ([www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr))

**CLE : la Commission Locale de l'Eau** est organisée au niveau des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique ou un aquifère. Elle est composée de représentants des collectivités territoriales (pour moitié), de représentants des usagers (pour un quart) et de représentants de l'État (pour un quart). Elle élabore et suit les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le SAGE fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau. ([www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)) (voir enjeu II-2.3.1.)

**CNE** : le Conseil National de l'Eau, instauré par la loi du 16 décembre 1964, rassemble au sein de cinq collèges, des usagers, des associations, des collectivités territoriales, des représentants de l'État, des personnes compétentes et les présidents des comités de bassin. Son président est nommé par le Premier ministre. (voir II-2.1.2.)

**CNRS** : Centre national de la recherche scientifique

**Comité de bassin** : assemblée qui regroupe les différents acteurs du bassin, publics ou privés, agissant dans le domaine de l'eau. Son objet est de débattre et de définir de façon concertée les grands axes de la politique de gestion de la ressource en eau et de protection des milieux naturels aquatiques, à l'échelle du grand bassin hydrographique. Il existe aujourd'hui sept comités de bassin sur le territoire métropolitain correspondant aux sept grands bassins hydrographiques français, et également 5 comités de bassin dans les DOM. ([www.eaufrance.fr](http://www.eaufrance.fr)) (voir enjeu II-2.2.1)

**Consommation standard** : évaluée à 120 m<sup>3</sup> par an et par foyer de 2 personnes et demi, un critère INSEE remis en cause depuis des années, mais qui demeure la norme d'évaluation usitée en matière de définition du prix de l'eau.

**COPRNM** : le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs est chargé d'émettre des avis et de faire des propositions en matière de prévention des risques naturels, sur les actions et politiques publiques qui concourent à la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Le COPRNM peut également se saisir de sujets d'actualités. C'est un lieu de concertation, d'orientation, de conseil et d'arbitrage, composé d'élus, d'experts et professionnels, de représentants de la société civile et des services de l'État.

**Crue** : montée temporaire des eaux d'une rivière ou d'un fleuve suite à des pluies importantes dans le bassin versant. Cela entraîne l'inondation de zones habituellement hors d'eau.

**Crue centennale** : crue théorique, calculée à partir de l'analyse des crues passées et qui a une chance sur cent de se produire chaque année. On dit aussi dire que la crue centennale se produit en moyenne dix fois par millénaire.

**CTPBOH** : Comité Technique Permanent des Barrages et Ouvrages Hydrauliques (voir enjeu 1.1.3.)

**Débit réservé** : il est calculé d'après le module de la rivière, qui est le débit moyen interannuel enregistré, généralement pour une période de cinq ans. Le débit réservé doit être ajusté pour permettre la vie et la reproduction du poisson et la circulation des poissons à la montée et à la descente doit rester ou redevenir possible dans les cours d'eau classés « à *migrateurs* ».

**Déversoir** : structure construite pour dériver ou évacuer l'eau retenue derrière un barrage fixe, notamment utilisé en cas de crue qui pourrait mettre en péril le barrage par une augmentation excessive du niveau d'eau en amont. L'utilisation des déversoirs remonte probablement au moins aux premiers grands aménagements hydrauliques de l'antiquité. Au Moyen-Age, l'utilisation croissante

des moulins à eau en complément des moulins à vent, impliquait le contrôle des débits par l'utilisation de vannages, de seuils et de déversoirs pour absorber et étaler d'éventuelles crues brutales.

**DCE** : Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000 qui établit le cadre politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle poursuit plusieurs objectifs tels que la prévention et la réduction de la pollution, la promotion d'une utilisation durable de l'eau, la protection de l'environnement, l'amélioration de l'état des écosystèmes aquatiques et l'atténuation des effets des inondations et des sécheresses. (voir I-2.1.2.)

**DDASS** : direction départementale de l'action sanitaire et sociale – voir ARS

**DDT** : direction départementale des Territoires. Dans le cadre de la révision générale des services publics, il a été décidé la fusion progressive des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) avec les directions départementales de l'Équipement (DDE). Ces deux services ont formé alors dans un premier temps la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture (DDEA). Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, les DDAF et DDE, dans les départements non encore fusionnés, et les DDEA dans les départements ayant fusionné, ont fusionné avec le service environnement des préfectures pour former la DDT.

**DERU ou Directive ERU** : la directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines (ERU) a pour objectif de faire traiter les eaux – en particulier les eaux de surface – afin d'éviter l'altération de l'environnement. Cette directive a été transposée en droit interne par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et par le décret n° 94 469 du 3 juin 1994. Les normes fixées définissent les obligations des collectivités territoriales en matière de collecte et d'assainissement des eaux résiduaires urbaines et les modalités de procédures à suivre pour les agglomérations de plus de 2 000 équivalent – habitants.

**DIREN** : Direction Régionale de l'Environnement

**DRASS** : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales

**DRE** : Direction Régionale de l'Équipement

**DREAL** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. Depuis le 29 juin 2009, la DREAL remplace la DIREN, la DRE et la DRIRE dont elle reprend les missions (hormis le développement industriel et la métrologie). La DREAL est désormais le service régional qui porte la politique nationale de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité, de lutte contre les risques, mais aussi la politique nationale du logement et de renouvellement urbain, dans une approche intégrée d'aménagement et de développement durable. L'ensemble des DREAL devait être créé au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Toutefois, le décret de création des DREAL (publié le 28 février 2009 au Journal Officiel) ne s'applique ni à la région Ile-de-France, ni aux régions d'outre-mer qui doivent faire l'objet de dispositions juridiques spécifiques

**DRIRE** : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

**Eaux claires** : eaux qui ont subi les différents traitements d'assainissement et en état d'être rejetée en milieu naturel.

**Eaux grises** : eaux usées peu chargées en matières polluantes telles les eaux d'origine domestique résultant du lavage de la vaisselle, des mains, des baignoires ou des douches.

**Eaux noires** : eaux contenant diverses substances polluantes et plus difficiles à éliminer tels que des matières fécales, des produits cosmétiques ou tout type de sous-produit industriel mélangé à l'eau. Il peut s'agir des eaux de ruissellement lorsque celles-ci sont chargées notamment d'hydrocarbures ou de poussières d'usure des pneumatiques.

**Eaux usées** : ce sont des eaux altérées par les activités humaines à la suite d'un usage domestique, industriel, artisanal, agricole ou autre. Considérées

comme polluées elles doivent être traitées afin de ne pas contaminer les milieux dans lesquelles elles sont déversées.

**Eaufrance** : portail point d'entrée du Système d'information sur l'eau (SIE). Il a pour but de faciliter l'accès à l'information publique dans le domaine de l'eau en France.

**ENAG** : Ecole Nationale d'Applications des Géosciences

**EPCI** : l'Établissement Public de Coopération Intercommunale est une structure administrative qui regroupe des communes qui choisissent de développer un certain nombre de compétences en commun (transports en commun, aménagement du territoire ou gestion de l'eau, de l'assainissement...).

**EPTB** : Établissement Public Territorial de Bassin, constitué par les collectivités territoriales pour assurer la maîtrise d'ouvrage dans les sous bassins. Ils ont pour mission de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides. (voir enjeu II-2.2.3)

**Équivalent - habitants** : unité de mesure permettant d'évaluer la capacité d'une station d'épuration. Cette unité de mesure se base sur la quantité de pollution émise par personne et par jour. 1 EH = 60 g de DBO5/jour soit 21,6 kg de DBO5/an. La directive européenne du 21 mai 1991 définit l'équivalent-habitant comme la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour. ([www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com))

**Eutrophisation (Eu)** : Enrichissement de l'eau en éléments nutritifs provoquant un développement accéléré des algues et un déséquilibre au sein des espèces présentes.

**FEADER** : Fonds Européen Agricole de Développement Rural

**FEDER** : Fonds Européen de Développement Régional

**FP2E** : Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (ex-SPDE). Créée en 1938, elle regroupe la quasi-totalité des entreprises privées assurant la gestion des services d'eau et d'assainissement en France où ses adhérents (Alteau, Lyonnaise des Eaux, Nantaise des Eaux Services, Saede, Saur, Société des Eaux de Fin d'Oise, Sogedo, Veolia Eau) emploient environ 130 000 salariés dont 3 200 en France. Elles desservent en eau potable 46 millions d'habitants sur le territoire français et fournissent des services d'assainissement à 28 millions de personnes. ([www.fp2e.org/la-fp2e](http://www.fp2e.org/la-fp2e))

**Gestion intégrée des ressources en eau** : processus par lequel l'eau stockée dans les réservoirs et le débit quotidien libéré sont gérés dans le bassin pour assurer une quantité adéquate et fiable d'eau. Chaque barrage du bassin comprend un système de contrôle qui calcule les quantités d'eau du réservoir à relâcher à l'aval sur la base des débits entrants et des besoins en aval. Tous les systèmes de contrôle du bassin sont coordonnés entre eux.

**GIEC** : le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (« Intergovernmental Panel on Climate Change », IPCC) est un organe scientifique intergouvernemental, ouvert à tous les pays membres de l'ONU. Il a pour mandat d'évaluer, sans parti pris et de manière méthodique, claire et objective, les informations scientifiques, techniques et socio-économiques disponibles en rapport avec la question du changement climatique d'origine humaine. Le GIEC travaille à rendre compte des différents points de vue et des incertitudes, tout en dégagant clairement les éléments qui relèvent d'un consensus de la communauté scientifique. Le **Groupe I** étudie les principes physiques et écologiques du changement climatique. Le **Groupe II** étudie les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique. Le **Groupe III** étudie les moyens d'atténuer (mitigation) le changement climatique. S'y ajoute une équipe spéciale pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre, qui a produit des guides méthodologiques pour ces inventaires. (source : [www.sos-21.com/giec-groupement](http://www.sos-21.com/giec-groupement)).

**Hydrologie** : science qui étudie la répartition dans le temps et dans l'espace des précipitations, des écoulements, des sécheresses, des crues...

**Hydromorphologie** : l'hydromorphologie d'un milieu aquatique correspond à ses caractéristiques hydrologiques (état quantitatif et dynamique des débits, connexion aux eaux souterraines) et morphologiques (variation de la profondeur et de la largeur de la rivière, caractéristiques du substrat du lit, structure et état de la zone riparienne) ainsi qu'à sa continuité (migration des organismes aquatiques et transport de sédiments). Elle résulte de la conjugaison de caractéristiques climatiques, géologiques, du relief et de l'occupation des sols.

**ICE** : « Information sur la Continuité Ecologique », banque de données du SIE, recueillant les informations techniques permettant d'évaluer l'impact de chacun des obstacles sur la continuité écologique à destination des acteurs de la restauration et de la police de l'eau (voir § trame bleue, 1<sup>er</sup> enjeu).

**ICPE** : une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement est une installation fixe dont l'exploitation peut présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité du voisinage, la santé des riverains, la salubrité publique, l'environnement, etc... (définition dans le Livre V du Code de l'environnement - ancienne loi du 19 juillet 1976). En France, ce sont plus de 500 000 entreprises industrielles ou agricoles, tels usines, élevages, entrepôts, carrières, etc. Dans le but de minimiser les risques relatifs à ces installations, la loi définit les procédures relatives aux ICPE. La nomenclature se présente sous la forme d'une liste de substances et d'activités auxquelles sont affectés des seuils - quantité de produits, surface de l'atelier, puissance des machines, nombre d'animaux, etc. Le législateur a confié au ministre chargé des installations classées le soin de définir par décret la liste des activités classables, dont la nomenclature est régulièrement mise à jour en fonction du dépassement de ces seuils.

La loi instituait deux régimes : déclaration ou autorisation. Un nouveau régime d'autorisation simplifiée, dénommé "enregistrement" a été tout

récemment mis en place par l'ordonnance du 11 juin 2009 et le décret du 13 avril 2010 : il s'agit d'un régime intermédiaire entre les régimes d'autorisation et de déclaration prévus qui fait débat au sein des organisations de protection de l'environnement.

Les ICPE sont susceptibles d'être contrôlées par des inspecteurs des installations classées. En cas d'infractions, les sanctions peuvent être pénales, civiles ou administrative (pouvoir de police spéciale des préfets).

Par définition, les autres types d'installations, où n'est exercée aucune des activités répertoriées dans la nomenclature, relèvent de la police du maire.

**IFEN** : Institut français de l'Environnement - le site présente l'information et les données sur l'environnement assemblées par le service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable (CGDD).

**INERIS** : Institut national de l'environnement industriel et des risques, établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1990 et placé sous la tutelle du MEEDDM

**INRA** : Institut national de la recherche agronomique

**INSERM** : Institut national de la santé et de la recherche médicale, établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la double tutelle du ministère de la Recherche et du ministère de la Santé

**IRD** : l'Institut de Recherche pour le Développement « *a pour vocation de mener des recherches au Sud, pour le Sud et avec le Sud* ». Ses chercheurs interviennent sur les grands enjeux mondiaux d'actualité : réchauffement climatique, maladies émergentes, biodiversité, accès à l'eau, migrations, pauvreté, faim dans le monde et contribuent par la formation au renforcement des communautés scientifiques du Sud.

**LEGPA** : Lycée d'enseignement général et professionnel agricole.

**LEMA** : loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

**MAE** : les Mesures Agri-Environnementales recouvrent toutes les mesures mises en place dans l'Union européenne dans le cadre de la politique agricole commune en contrepartie de versements aux agriculteurs volontaires. Ces mesures visent surtout à protéger des paysages ruraux, les cours d'eau, la faune et la flore. Ces crédits, généralement des crédits d'entretien et non d'investissement, sont cadrés par le règlement européen dit "agri-environnemental" du 30 juin 1992. En France ces mesures peuvent être financées par des crédits d'État via les DIREN ou par les Agences de l'eau, mais aussi par des collectivités territoriales. Elles sont co-financées à hauteur de 55 % par le FEADER (Fonds Européen Agricole de Développement Rural). (*wikipedia*)

**MEDDTL** : ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement de (novembre 2010) qui a successivement pris différentes configurations : ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (**MEEDDAT** - juin 2009/nov.2010) ; ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (**MEEDM** - 2007/2009) ; ministère de l'Écologie et du Développement durable (2005/2007).

**Microcentrale hydroélectrique** : installation hydroélectrique transformant l'énergie hydraulique en énergie électrique dont la puissance varie de quelques kW à 4.500 kW (seuil de la concession avec décret en Conseil d'État).  
[www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com)

**NQE** : norme de qualité environnementale

**OIEau** : Office International de l'Eau, a vocation à réunir l'ensemble des organismes publics et privés impliqués dans la gestion et la protection des ressources en eau, en France, en Europe et dans le Monde afin de créer un véritable réseau de partenaires...

**ONEMA** : l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques ONEMA est l'organisme technique français de référence sur la connaissance et la surveillance de l'état des eaux et sur le fonctionnement écologique des milieux aquatiques Établissement public français à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables). L'Office est notamment chargé de la restauration et préservation des milieux aquatiques via la police de l'eau et de la pêche en eau douce. Il a également un rôle consultatif auprès des ministères concernés. En lien avec de nombreux partenaires, dont les Agences de l'eau, via son « Département de la connaissance des milieux et des usages », il contribue à l'amélioration et à la diffusion de la connaissance des hydrosystèmes et de la biodiversité aquatique des eaux douces. Il contribue à des plans de restauration (anguille européenne, esturgeon...). (*wikipedia*) (voir II-2.1.1.)

**OSUC** : Observatoire des sciences de l'univers

**Passe à poissons (ou échelle à poissons)** : dispositif implanté sur un obstacle naturel ou artificiel (barrage) qui permet aux poissons migrateurs de franchir ces obstacles pour accéder à leurs zones de reproduction ou de développement. On distingue des dispositifs de montaison et de dévalaison. D'autres équipements de franchissement parfois assimilés à des passes à poissons sont par exemple des ascenseurs à poisson, des écluses particulières,... (<http://www.eaufrance.fr>)

**PER** : Plan d'Exposition aux Risques naturels prévisibles qui a pour objet de délimiter, à l'échelle communale, voire intercommunale, des zones exposées aux risques naturels prévisibles tels les tremblements de terre, les inondations, les avalanches ou les mouvements de terrain. Il lui appartient, en particulier, de déterminer les dispositions à prendre pour éviter de faire obstacle à l'écoulement des eaux et de restreindre d'une manière nuisible les champs d'inondation. Le PER constitue un document de prévention à finalité

spécifique établi à l'initiative du Préfet. Il vaut plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) en application de la Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. (<http://www.eaufrance.fr>)

**PLU** : le Plan Local d'Urbanisme est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal ou de l'EPCI lorsque celui-ci a la compétence intercommunal. Il succède au POS à la suite de la loi SRU (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain) de 2000. Les PLU ont la même base juridique et fonctionnelle que les POS, mais incluent en plus les PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable), dans le but de prendre en compte le souhait des communes pour l'évolution écologique de leur territoire.

Les demandes d'autorisation d'occupation des sols (constructions, plantations, affouillements ou exhaussement des sols, création de lotissements...) sont instruites au regard des dispositions du PLU approuvé. Les règles et servitudes définies par le PLU ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures.

**PNSE** : Plan national Santé-environnement

**POS** : le Plan d'Occupation des Sols est un document d'urbanisme dont le régime a été créé par la loi d'orientation foncière de 1967. Les POS disparaissent au profit des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU) par la loi SRU. Les PLU se substituent ainsi progressivement aux POS.

**PPR ou PPRn** : Plan de Prévention des risques naturels, document réalisé par l'État qui régit l'utilisation des sols en fonction des risques naturels (inondations, mouvements de terrain, avalanches, séismes, incendies de forêts et outre-mer cyclones et éruptions volcaniques) auxquels ils sont soumis. Cette réglementation va de l'interdiction de construire à la possibilité de construire sous certaines conditions. Ce plan est arrêté par le Préfet après enquête publique et avis des conseils municipaux des communes concernées. Le PPR est considéré comme un document

d'urbanisme (bien qu'il soit inscrit au code de l'Environnement). Il doit être annexé au PLU ou au POS.

**Préfet coordonnateur de bassin** : Préfet de la région dans laquelle le comité de bassin a son siège. Il anime et coordonne l'action des préfets des départements et des régions appartenant au bassin et préside la commission administrative de bassin. Il est assisté dans ces rôles par le délégué de bassin.

**Point nodal** : Point clé pour la gestion des eaux, défini en général à l'aval des unités de références hydrographiques pour les SAGE et/ou à l'intérieur de ces unités dont les contours peuvent être déterminés par les SDAGE. A ces points peuvent être définies en fonction des objectifs généraux retenus pour l'unité, des valeurs repères de débit et de qualité. Leur localisation s'appuie sur des critères de cohérence hydrographique, écosystémique, hydrogéologique et socio-économique.

(<http://www.eaufrance.fr>)

**Retenues collinaires** : réserve artificielle d'eau, en fond de terrains vallonnés, fermée par une ou plusieurs digues (ou barrage), et alimentée soit en période de pluies par ruissellement des eaux, soit par un cours d'eau permanent ou non permanent. Suivant la perméabilité des terrains et le risque de fuite d'eau, le fond peut être rendu étanche par un voile artificiel ou une couche d'argile. (FRAPNA) Ces eaux sont utilisées dans les domaines de l'irrigation, la protection incendie, les loisirs, la pisciculture...

**RDR** : le Règlement de Développement Rural définit la politique communautaire de développement rural, composée de mesures de restructuration du secteur agricole et de financements portant sur l'environnement et la gestion de l'espace rural (notamment la gestion des sites Natura 2000, l'économie rurale et le développement local.

**ROE** : Référentiel national des Obstacles à l'Écoulement (voir § trame bleue - II-1.3.1.)

**RPQS** : Rapport annuel sur le Prix et la Qualité du Service

**SAGE** : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Issu de la loi sur l'eau de 1992, le SAGE est le document d'orientation de la politique de l'eau au niveau local. Il est doté d'une portée juridique car les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec ses dispositions. Il met en place des prescriptions qui doivent pouvoir s'appliquer à un horizon de 10 ans. Le SAGE est établi par la commission locale de l'eau (CLE). Il se traduit par un arrêté préfectoral qui identifie les mesures de protection des milieux aquatiques, fixe des objectifs de qualité à atteindre, définit des règles de partage des ressources en eau, détermine les actions à engager pour lutter contre les crues... à l'échelle d'un territoire hydrographique pertinent (2 000 à 3 000 km<sup>2</sup>). Le SAGE doit être compatible avec le SDAGE. (<http://www.eau-adour-garonne.fr/>). (Voir II-2.3.1.)

**SAFER** : les « Sociétés d'Aménagement foncier et d'Établissement rural » sont des organismes d'intervention sur le marché foncier rural dont la mission est de contribuer à l'amélioration des structures foncières du secteur agricole. Il existe une SAFER par région (quelquefois par département ou groupe de départements). Créées pour contribuer à la politique des structures agricoles, elles se sont vu confier au fil des ans des missions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

**SCOT** : Schéma de Cohérence Territoriale. Issu de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13/12/2000, il constitue un document de planification stratégique qui permet de mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement, d'équipements commerciaux et d'environnement à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes. Il vise à assurer l'équilibre, la diversité et le respect de l'environnement.

**SDAGE** : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Issu de la loi sur l'eau de 1992, le SDAGE fixe pour chaque bassin hydrographique métropolitain les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée des ressources en eau dans l'intérêt général et dans le respect des principes de la loi sur l'eau. Il comprend un diagnostic des

enjeux sur chaque bassin, les règles générales de bonne gestion et les objectifs à atteindre en rapport avec les enjeux définis et fixe un programme de mesures concrètes pour les réaliser. Ce document d'orientation à portée juridique s'impose aux décisions de l'État en matière de police des eaux, notamment des déclarations d'autorisations administratives (rejets, urbanisme...) ; de même qu'il s'impose aux décisions des collectivités, établissements publics ou autres usagers en matière de programme pour l'eau. Il est élaboré par un Comité de bassin composé des principaux acteurs de l'eau du bassin hydrographique. (Voir II-2.2.1.)

**Seuils** : une section d'un cours d'eau où, pour des raisons géomorphologiques ou suite à une construction humaine, la hauteur de la lame d'eau est modifiée.

Un seuil désigne aussi un petit barrage déversant utilisé généralement pour élever le niveau d'une rivière mieux assurer ce niveau en cas d'étiage pour créer ou augmenter un plan d'eau, constituer un gué ou assurer une prise d'eau comme celle d'un canal d'irrigation. Des seuils ont également été construits pour permettre l'alimentation de moulins, et faire office de déversoirs, jouant alors le rôle d'un trop-plein. (*Wikipedia*)

**SIE** : Système d'Information sur l'Eau. Il a été introduit dans le code de l'environnement (art. L213-2) par la LEMA, mais a été construit en 2003 faisant suite au Réseau national des données sur l'eau (RNDE) issu de la loi sur l'eau de 1992. C'est un dispositif partenarial des principaux acteurs publics du domaine de l'eau qui organise la collecte, le stockage, la valorisation et la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques et leurs usages. Il permet le partage et la mise à disposition des multiples données produites par ces acteurs. Il porte sur l'ensemble des départements métropolitains et d'outre-mer ainsi que sur Mayotte. (*Portail : Eaufrance*).

**SISPEA** : Système d'information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement. La loi sur l'Eau et les milieux aquatiques en a confié à l'ONEMA la mise en place. Le SISPEA s'adresse aux usagers des services publics d'eau et d'assainissement ainsi

qu'aux collectivités organisatrices des services. Progressivement mis en place, cet outil, accessible sur Internet : « [www.services.eaufrance.fr](http://www.services.eaufrance.fr) », doit répondre au besoin d'un référentiel commun permettant d'évaluer en toute transparence le coût et la performance des services publics d'eau et d'assainissement. Il s'appuie sur le rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

**SoeS** : Service de l'observation et des statistiques du ministère de l'écologie

**SRCE** : le « Schéma régional de cohérence écologique » est en France un nouveau schéma d'aménagement du territoire et de protection de certaines ressources naturelles (biodiversité, réseau écologique, habitats naturels) et visant le bon état écologique de l'eau imposé par la DCE. Il a été proposé par les tables rondes du Grenelle (2007) puis étudié par le COMOP Trame verte et bleue du Grenelle de l'Environnement, et inclus dans la loi Grenelle I qui prévoit que la « trame verte » et la « trame bleue » s'appuieront sur ces schémas régionaux en 2008, puis précisé par la loi Grenelle II en juin 2009. Après de longs débats, il a été décidé par l'Assemblée nationale et le Sénat que ce schéma ne serait pas opposable aux tiers, mais que certains documents d'urbanisme ou grands projets devront se rendre « conformes » ou « compatibles » avec lui ou avec les SDAGEs, afin de diminuer la fragmentation écologique du territoire, pour une *remise en bon état écologique* des habitats naturels.

**SRU** : loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain du 13 décembre 2000

Syndicat de rivière: syndicat regroupant les collectivités territoriales (communes, départements) compétentes géographiquement sur une vallée ou une partie importante de celle-ci, dont l'objet est de mener toutes actions concernant la gestion de la rivière et de ses affluents (assainissement, restauration des milieux, travaux d'entretien, animation de la politique locale sur ce thème, etc.). Voir II-2.3.2.

**Vanne** : barrière mobile qui permet de contrôler les débits d'eau.

**Talweg (ou thalweg)** : correspond à la ligne qui rejoint les points les plus bas d'une vallée.

**UNFCC** : "United Nations Framework Convention on Climate" – Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

**Zone sensible** : masses d'eau douce, estuaires et eaux côtières, victimes ou menacées d'eutrophisation à brève échéance ; les eaux douces de surface destinées au captage d'eau potable et qui pourraient contenir une concentration de nitrates supérieure à la norme admise ; et enfin les zones pour lesquelles un traitement complémentaire est nécessaire.

**ZRE** : zones comprenant les bassins, sous-bassins, fractions de sous-bassins hydrographiques et systèmes aquifères (décret du 29 avril 1994). Ce sont des zones où sont constatées une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins. Elles sont définies afin de faciliter la conciliation des intérêts des différents utilisateurs de l'eau. Les seuils d'autorisation et de déclaration du décret nomenclature y sont plus contraignants. Dans chaque département concerné, la liste de communes incluses dans une zone de répartition des eaux est constatée par arrêté préfectoral.

# Bibliographie

## Rapports

### 1. Eau et droit communautaire

- « Mieux légiférer. De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit international », Conseil économique et social. Communication présentée par Mme Catherine Dumont. Juillet 2007.
- « La France au milieu du gué », Mme Fabienne Keller, sénateur du Bas-Rhin, Sénat, juin 2007.  
<http://www.senat.fr/rap/r06-352/r06-352.html>
- « Changer de méthode ou payer, un an après la France face au droit communautaire de l'environnement. » Rapport d'information n° 332 (2006-2007) de Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juin 2007  
<http://www.senat.fr/rap/r06-332/r06-332.html>
- Eaux résiduaires urbaines, un coût exorbitant à supporter par les collectivités territoriales ?  
<http://www.senat.fr/rap/r06-332/r06-3322.html#toc53>
- « Infractions au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ». Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation. Sénat. Mme Fabienne Keller, juin 2008.
- « Maîtrise et gestion des impacts des polluants sur la qualité des eaux souterraines », ministère de l'Écologie, 8 février 2007.  
[http://www.sitespollues.Ecologie.gouv.fr/OutilsMethodologiques/Maitrise\\_et\\_Gestion\\_des\\_Impacts\\_des\\_polluants\\_sur\\_la\\_qualit%E9\\_des\\_ESO.pdf](http://www.sitespollues.Ecologie.gouv.fr/OutilsMethodologiques/Maitrise_et_Gestion_des_Impacts_des_polluants_sur_la_qualit%E9_des_ESO.pdf)
- « Application de la Directive 91/271.CEE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines. Guide de définitions. Version 1.5. Septembre 2008 ». [http://texteau.Ecologie.gouv.fr/images/G\\_def\\_ERU\\_version\\_151.pdf](http://texteau.Ecologie.gouv.fr/images/G_def_ERU_version_151.pdf)
- « Commentaire technique de l'arrêté du 22 juin 2007 en ce qui concerne l'assainissement collectif. Direction de l'eau, 9 avril 2009 ». [http://texteau.Ecologie.gouv.fr/images/CT\\_version\\_consolidee.pdf](http://texteau.Ecologie.gouv.fr/images/CT_version_consolidee.pdf)
- « Surveillance et réduction des substances dangereuses dans l'eau », Agence lorraine de développement durable pour les territoires, 11 juin 2009 : [http://www.3dterritoires.org/environnement/pollution/surveillance\\_substances\\_dangereuses.html](http://www.3dterritoires.org/environnement/pollution/surveillance_substances_dangereuses.html)
- Avis du Comité économique et social européen sur la "Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA)". Journal officiel de l'Union européenne, 11 septembre 2009.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:218:0036:0040:FR:PDF>
- Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la participation volontaire des organisations à un Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS. )". Journal officiel de l'Union européenne, 11 septembre 2009.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:218:0059:0064:FR:PDF>

## 2. Ressource et qualité de l'eau

- « Activités agricoles et qualité des eaux », rapport du groupe de travail dirigé par Stéphane Hénin pour le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement, 1980.
- « La qualité de l'eau potable en France. Analyse de la situation dans 11 départements métropolitains ». Dir. Jean-Claude Lefeuvre, Museum d'histoire naturelle, 1981.
- « La qualité de l'eau en France métropolitaine. Travail de synthèse 1980-2000 ». Museum d'histoire naturelle, 2000.
- « La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine », rapport de l'instance d'évaluation présidée par Franck Villey-Desmeserets. Conseil national de l'évaluation. Commissariat général au Plan. La Documentation française, septembre 2001.
- « La qualité de l'eau et de l'assainissement en France », Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Gérard Miquel, sénateur du Lot, 19 mars 2003.  
<http://www.senat.fr/rap/I02-215-1/I02-215-1.html>
- « Rapport d'information sur les activités agricoles et la protection de l'environnement », présenté par Mme Marcelle Ramonet, députée du Finistère, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Antoine Herth. Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Assemblée nationale, 19 novembre 2003.
- « Bilan des plans d'action régionaux de la lutte contre la pollution des eaux par les pesticides dans le cadre du premier plan national ». Inspection générale de l'environnement, 18 janvier 2005.  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000422/0000.pdf>
- « La qualité de l'eau en France. La prise en compte par la France des polluants chimiques et d'origine microbiologique présents dans les eaux dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive cadre européenne sur l'eau ». Etude du Museum d'Histoire naturelle, sous la direction du Pr. Jean-Claude Lefeuvre, mai 2005.
- « Contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Guide juridique pratique. Association nationale pour la protection des eaux et rivières (Anpertos). Ed. 2005.
- « Evolution sanitaire et environnementale de l'eau urbaine ». Bernard Barraqué. Communication lors du colloque « Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance », organisé par l'université de Lausanne en septembre 2005 :  
[http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communications/A\)%20Écologie%20Urbaine/A5/B.%20Barraque.pdf](http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communications/A)%20Écologie%20Urbaine/A5/B.%20Barraque.pdf)
- Institut français de l'Environnement (IFEN) : Chapitre « Eau » du Rapport sur l'état de l'environnement en France, édition 2006. Télécharger le chapitre au format pdf :  
[http://www.ifen.fr/uploads/media/eau\\_ree2006\\_01.pdf](http://www.ifen.fr/uploads/media/eau_ree2006_01.pdf)
- « Fate of Pollutants in Terrestrial and Aquatic Ecosystems - Sort des polluants dans les écosystèmes terrestres et aquatiques », Atlas européen de la pollution par les nutriments. Centre commun de recherche de la Commission européenne, avril 2007.
- « Evaluation des risques sanitaires des sous-produits de chloration de l'eau potable ». Institut de veille sanitaire. 1er mai 2007.  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000382/0000.pdf>
- « Evaluation des risques sanitaires liés aux situations de dépassement des limites et références de qualité des eaux destinées à la consommation humaine », Afssa, 2007 :  
<http://www.afssa.fr/Documents/EAUX-Ra-LimitesRef.pdf>

- « Evaluation de l'exposition aux HAP dans l'eau de boisson et réflexion sur l'éventuel risque sanitaire associé » :  
<http://www.afssa.fr/Documents/EAUX2005sa0056Ra.pdf>
- « Détection et investigation des épidémies d'infection liées à l'ingestion d'eau de distribution: approche intégrée environnementale et sanitaire. Institut de veille sanitaire (IVS). 15 janvier 2008.  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000016/0000.pdf>
- « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le Rhône et les PCB : une pollution au long cours. » Philippe Meunier. Assemblée nationale. Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. 25 juin 2008.  
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0998.asp>
- « Guide pratique des substances toxiques dans les eaux douces et littorales du bassin Seine-Normandie », juin 2008.  
<http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=5327>
- « Médicaments et environnement », Rapport de l'Académie nationale de pharmacie, septembre 2008.  
Service d'Observation et Statistiques de l'Environnement (SOeS) - ex-IFEN :  
Gestion de l'eau potable et des eaux usées :  
<http://www.ifen.fr/acces-thematique/eau/gestion-de-l-eau-potable-et-des-eaux-usees.html>
- « Les pesticides dans les eaux (2009) » :  
<http://www.ifen.fr/acces-thematique/eau/les-pesticides-dans-les-eaux.html>
- Mise en œuvre de la DCE et politique locale de l'eau :  
<http://www.ifen.fr/acces-thematique/eau/mise-en-oeuvre-de-la-dce-et-politique-locale-de-l-eau.html>
- « Les efforts de surveillance de la qualité des cours d'eau », EauFrance. Les synthèses n° 2, MEEDDM, Onema, OIEau, Agences de l'eau, juin 2010.
- « Pour une politique agricole durable en 2013. Principes, architecture et éléments financiers », ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, octobre 2010.
- « Guide de la PAC », groupe PAC 2013, novembre 2010.
- « Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable », Patrick Brun et Vincent Frey, CGEDD et CGAAER, mai 2011.

### **3. Aménagement du territoire, barrages et hydroélectricité**

- Rapport d'information n° 554 « Xynthia : les leçons d'une catastrophe », par Alain Anziani, sénateur, au nom de la mission commune d'information - 10 juin 2010
- « Rapport sur l'amélioration de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques », par M. Christian Kert, député des Bouches-du-Rhône. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Assemblée nationale-Sénat, 9 juillet 2008.
- « Les enjeux du renouvellement des concessions hydroélectriques », Euractiv, 12 octobre 2010

### **4. Gouvernance**

- « Les redevances des agences de l'eau. Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau ». Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable. Jean-Claude Flory, député de l'Ardèche, octobre 2003.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000612/index.shtml>

- « La gestion de l'eau sur le territoire ». Assemblée nationale. Rapport d'information n° 1170 fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire. Jean Launay, député du Lot, 3 novembre 2003.
- « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE): une expérience riche d'enseignements ». Rapport d'information n° 345 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le rapport de la Cour des comptes relatif au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Sénat. Session ordinaire de 2003-2004. Philippe Adnot, sénateur de l'Aube. Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 2004.  
<http://www.senat.fr/rap/r03-345/r03-345.html>
- « Evolution et suivi des coûts d'investissement en assainissement (épuration et réseaux) : analyse de la situation et recommandations. » Conseil général des ponts et chaussées (N° 2005-0312-01) et Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (N° 2340), 3 janvier 2005.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000316/index.shtml>
- « Les indicateurs de performance appliqués aux services publics de l'eau et de l'assainissement. Constats et propositions. Conseil général du Génie rural, des eaux et des forêts, Conseil général des Ponts et Chaussées, Inspection générale de l'environnement. » Rapport n° 2004 - 0062-1, 11 avril 2005.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000372/index.shtml>
- « Les départements et l'eau. Enquête auprès de 58 conseils généraux ». ADF-Cercle Français de l'eau, janvier 2006.
- « Rapport n° 461, fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, sur l'eau et les milieux aquatiques ». M. Bruno Sido, rapporteur, 12 juillet 2006.
- « Propositions pour la constitution d'un laboratoire de référence dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques ». François Durand, Claude Gaumand, Jean-Louis Verrel. Inspection générale de l'environnement. 20 juillet 2006.  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000733/0000.pdf>
- « Rapport n° 3455 fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, sur le projet de loi adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, sur l'eau et les milieux aquatiques (n° 3303) ». M. André Flajolet, rapporteur, 22 novembre 2006.
- « Rapport sur les fonctions de soutien et les opérateurs du MEDD », Pierre Roussel, Ingénieur général du GREF, chef de l'Inspection générale de l'environnement. N° IGE/06/047. 22 novembre 2006.  
<http://www.Écologie.gouv.fr/Rapport-sur-les-fonctions-de.html>
- « Loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques », avec ses rectificatifs, Journal officiel n° 17 du 20 janvier 2007, page 1201 - rectificatif 2007.  
[http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/eau\\_milieux\\_aquatiques.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/eau_milieux_aquatiques.asp)
- « L'eau des villes, l'eau des champs ; négociation territoriale et génie de l'environnement », Barraqué Bernard et al., Rapport pour le programme de recherche Politiques territoriales et développement durable (D2RT), 186 pages, 2007 :  
[http://www.territoires-rdd.net/recherches/barraque\\_axe1/barraque\\_rapport.pdf](http://www.territoires-rdd.net/recherches/barraque_axe1/barraque_rapport.pdf)
- « Préconisations pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau ». Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. Inspection générale de l'environnement. 1er juin 2007.  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000579/0000.pdf>

- « Programme de travail de l'ONEMA pour les trois prochaines années », projet, novembre 2007.
- Décret n° 2007-1868 du 26 décembre 2007 relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques et modifiant le code général des collectivités territoriales :  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017764341&dateTexte>
- Avenir du CORPEN, Inspection générale de l'environnement et Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, février 2008.
- « Grenelle de l'environnement - Chantier ND17 « Eau ». André Flajolet. Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. 12 mars 2008.  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000506/0000.pdf>
- « Mise en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques », Rapport présenté par MM. André Flajolet et André Chassaigne, députés, janvier 2008. (Cahier détachable, La Gazette des communes - 2 juin 2008).  
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0626.asp>
- « Vers des systèmes de production agricole moins consommateurs en eau : des orientations pour la recherche ». Alain Femenias, Alain Gilot, Patrick Brun, Alain Roux. Conseil général de l'environnement et du développement durable. Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. 17 novembre 2008.  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000704/0000.pdf>
- « ONEMA, Projet de rapport d'activités 2008 ». avril 2009.
- « Le nouveau Schéma national des données sur l'eau (SNDE) », Comité national de l'eau, 21 avril 2009.
- « Les instruments de la gestion durable de l'eau », Cour des comptes, 10 février 2010.  
[http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/24\\_instruments-gestion-durable-eau.pdf](http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/24_instruments-gestion-durable-eau.pdf)
- « L'eau et son droit », Rapport public 2010 n° 2, Etudes et documents n° 61, Conseil d'état, juin 2010.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782110081537/>
- « L'eau en France, quels usages, quelle gouvernance ? », Conseil économique, social et environnemental (CESE). Colloque du 19 janvier 2011, dossier du participant, 96 pages.
- « Gestion durable de la ressource en eau : quelles innovations technologiques et économiques ? » 5<sup>ème</sup> Rencontres parlementaires sur l'eau, Maison de la Chimie, Paris, 10 février 2011.
- « Le financement de la gestion des ressources en eau en France », étude de cas pour un rapport de l'OCDE, Etudes et documents n° 33, Commissariat général au développement durable, janvier 2011.  
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED33b.pdf>

## 5. Un nouveau modèle économique du service public de l'eau

- « Mythes, réalités et mutations de l'activité marchande : le point de vue des grandes entreprises de services et de collectivités territoriales », Antoine Frérot, PD-G de Veolia Eau, lors de la table ronde du colloque « L'activité marchande sans le marché », Cerisy-la-Salle, 6 juin 2008.
- « Services d'eau et d'assainissement : nouveaux modes de consommation, nouveaux modèles de financement ? ». Cercle Français de l'eau, Assemblée nationale, 3 décembre 2009.

- «Face aux défis environnementaux de demain: quel modèle économique pour la gestion de l'eau?». 4<sup>èmes</sup> Rencontres parlementaires sur l'eau. Maison de la Chimie, Paris, 11 février 2010.

## 6. Ingénierie publique

- « Rapport d'information sur l'ingénierie publique », Rapport élaboré par Yves Daudigny, sénateur, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. La Gazette des communes. Cahier détaché n° 2-32/2042, 30 août 2010.

### Sites internet

Système européen d'information sur l'eau (WISE) :  
<http://water.europa.eu/content/view/20/36/lang/fr/>

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer - Eau et milieux aquatiques :  
<http://www.Écologie.gouv.fr/-Eau-et-milieux-aquatiques-.html>

Texteau, les textes du domaine de l'eau :  
<http://texteau.Écologie.gouv.fr/texteau/>

Gesteau, le site des outils de gestion intégrée de l'eau :  
<http://www.gesteau.eaufrance.fr/>

Eau dans la ville :  
<http://www.eaudanslaville.fr/>

Office international de l'eau :  
<http://www.oieau.fr/index.htm>

Observatoire de l'eau en Bretagne : la pollution des eaux par les pesticides en Bretagne  
<http://www.eaubretagne.fr/Pollutions-et-menaces/Les-polluants/Les-pesticides>

Actu-environnement, développement durable, écologie  
<http://www.actu-environnement.com>



10, rue de Solférino 75333 Paris cedex 07  
Tél.: 01 45 56 77 09

[www.laboratoire-des-idees.fr](http://www.laboratoire-des-idees.fr)