Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France

« Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »

Juin 2013

Michel LESAGE

Député des Côtes d'Armor
Parlementaire en mission auprès du Gouvernement

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

196 / 13 / SG

Paris, le 08 FEV. 2013

Monsieur le Député,

L'eau est par nature un bien commun, qui peut et qui doit pouvoir être utilisé par tous, et dont l'usage doit de ce fait être encadré : les règles de partage de la ressource sont donc nécessaires ; elles doivent être élaborées avec la participation active des parties prenantes, et dans une approche globale, à la bonne échelle territoriale.

La France s'est dotée depuis 1992, à l'échelle du bassin hydrographique, de documents de planification qui déterminent ces règles d'utilisation de la ressource en eau. La mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau a renforcé cette approche à une échelle géographique innovante, dans une logique de résultat, et avec une participation élargie des acteurs et du public.

Près de deux ans après l'adoption par les comités de bassin des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau prend du retard. Un point d'avancement sur cette mise en œuvre a été fait à la Commission européenne à la fin de l'année 2012. Il montre que l'atteinte de nos objectifs et de nos engagements communautaires est difficile, étant donné les retards constatés, notamment sur la lutte contre les pollutions diffuses agricoles et la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Les sources de pollution peuvent être multiples : rejets industriels, rejets de stations d'épuration, pollution diffuse par les nitrates ou par les pesticides... La reconquête de la qualité de l'eau peut s'avérer, notamment dans certains points noirs, un exercice complexe, long et coûteux. La multiplicité des problématiques à traiter nécessite d'établir un ordre de priorité dans les actions à conduire.

Monsieur Michel LESAGE
Député
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

La politique de l'eau ne manque ni d'outils législatifs ou réglementaires, la dernière loi sur l'eau ne datant que de 2006, ni de moyens financiers, les programmes d'intervention des agences de l'eau pour la période 2013-2018 ayant été construits pour pouvoir mettre en œuvre les actions nécessaires à la reconquête des milieux aquatiques.

Ce contexte favorable ne se traduit pourtant pas par des résultats concrets sur la qualité des eaux, qu'elles soient souterraines ou de surface.

De plus, les travaux de révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux vont débuter dans les instances de bassin. Il apparaît nécessaire que ces travaux puissent être guidés par un bilan de la mise en œuvre de la politique de l'eau depuis l'entrée en vigueur de la directive cadre sur l'eau.

Je souhaite donc vous confier une mission d'évaluation de la politique de l'eau, qui devra permettre de réorienter la politique du Gouvernement en la matière, de définir les priorités d'action pour le prochain cycle de gestion de la directive cadre sur l'eau, qui couvrira la période 2016-2021, et de proposer de nouveaux modes d'intervention dans les territoires. Cette mission s'inscrit dans le cadre plus général de l'évaluation de la politique de l'eau décidée lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012, en lien avec une mission confiée au député Philippe Martin sur la gestion quantitative de l'eau et une mission d'inspection relative au bilan à mi-parcours des schémas directeurs et d'aménagement des eaux. La coordination de ces études est assurée par une cellule opérationnelle dirigée par Mme Anne-Marie Levraut, du conseil général de l'environnement et du développement durable, que vous tiendrez informée de vos travaux.

Pour conduire votre mission, un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Marc AYRAULT

SOMMAIRE

LETTRE DE MISSION 1

SOMMAIRE 3

PRÉFACE 11

SYNTHÈSE 14

12 ORIENTATIONS ET 70 PROPOSITIONS 23

PREMIÈRE PARTIE – La politique de l'eau en France 29

1. Le cadre français de la gestion de l'eau 30

1.1 Le dispositif législatif français 30

1.2 L'échelon national de la politique de l'eau 33

1.3 L'échelon bassin versant de la gestion de l'eau en France 34

1.4 L'échelon local de la politique de l'eau 37

2. Le cadre européen de la gestion de l'eau 40

2.1 Les objectifs de la DCE 40

2.2 La mise en œuvre de la DCE 41

2.3 Le processus d'évaluation 42

2.4 Les autres directives européennes 44

DEUXIÈME PARTIE – État des lieux de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau 46

1. Aperçu de l'état des masses d'eau en France 47

1.1 Les masses d'eau de surface 47

1.2 Les masses d'eau souterraine 47

1.3 Prévisions d'amélioration 48

2. Évaluation des SDAGE et des PdM 49

2.1 Les outils de connaissance nécessaires à l'évaluation de l'état des eaux 49

2.2 Les dispositifs nécessaires à la surveillance de l'état des eaux 54

2.3 Les informations justifiant les dérogations et concernant les objectifs complémentaires dans les zones protégées 55

2.4 Les mesures prises pour atteindre les objectifs de 2015 56

3. Les liens entre la DCE et la directive « nitrates » du 12 décembre 1991 60

TROISIÈME PARTIE – 12 orientations et 70 propositions 61

Orientation n° 1- Retrouver un État qui impulse et qui pilote 62

Constats - Enjeux

1. La politique de l'eau est confrontée à de multiples défis 62

2. Face à ces défis, un fort volontarisme gouvernemental doit être affirmé 62

3. Le « modèle » français de l'eau a atteint ses limites 63

Freins - Difficultés

1. Une organisation administrative et politique éclatée 64

2.Un Parlement peu présent sur les politiques de l'eau 65

3. Les agences de l'eau : entre l'État et les territoires 65

4. Une grande diversité de textes et un droit de l'eau complexe 66

5. Une coordination insuffisante sur les territoires 67

Propositions 68

Orientation n° 2 - Rendre plus efficace la police de l'eau 74

Constats - Enjeux

1. La police de l'eau joue un rôle majeur dans la politique de l'eau 74

2. Les acteurs de la police de l'eau 74

Freins - Difficultés

1. Des lacunes et difficultés qui datent 75

2. Les avancées de l'ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement 76

3. Les difficultés qui restent à surmonter 76

Propositions 78

Orientation n° 3- Agir mieux au niveau de l'Europe 79

Constats - Enjeux

1. Les retards de la France dans la mise en œuvre des directives européennes 79

2. La France doit également agir très en amont, dans l'élaboration des textes..... 80

Freins - Difficultés

1. L'implication de la France doit donc intervenir dès la phase d'élaboration de la proposition d'acte et de sa négociation par les instances européennes. 80

2. Le pilotage et la gouvernance des directives, au plan national et local doivent être améliorés en associant les différents acteurs concernés. 81

Propositions 82

Orientation n°4 - Mettre en œuvre une nouvelle gouvernance de l'eau en mobilisant les territoires 83

Constats - Enjeux

Bottom-up et Top down 83

En France, l'eau n'est pas gérée comme une compétence mais une multitude de compétences 83

Un paysage de l'eau qui s'est construit sur des logiques différentes 83

La territorialisation est un gage d'efficacité de l'action publique et en particulier dans le domaine de l'eau 86

Les déclinaisons territoriales des politiques de l'eau 87

La pertinence des SAGE sur les territoires 87

Les bases d'une nouvelle gouvernance territoriale 92

Propositions 96

Orientation n° 4 bis : Promouvoir la structuration d'une nouvelle ingénierie publique décentralisée 100

Constats - Enjeux

1. Permettre aux collectivités d'avoir les moyens pour exercer une nouvelle compétence de « gestion des milieux aquatiques » 100

2. La fin de l'ingénierie publique exercée par les services déconcentrés de l'État...100

3. L'audit et le conseil privés en mal d'indépendance 101

4. Une dynamique d'initiatives d'ingénierie publique sur les territoires à conforter....102

Propositions....110

Orientation n° 5 - De nouvelles orientations et une gouvernance à réinventer à l'échelle des bassins 111

Constats - Enjeux

1. Le territoire national a été découpé en 6 Agences de l'eau en métropole et 4 Offices de l'Eau dans les DOM-TOM. 111

2. Des agences parfois critiquées....112

Propositions....115

Orientation n° 6 - Repenser notre modèle économique de financement de l'eau 116

Constats - Enjeux

Le système de financement de la politique de l'eau a atteint ses limites....116

Des recettes en régression structurelle 116

Des besoins de financements considérables....117

Les principes fondateurs du financement de la politique de l'eau remis en cause..118

Le levier financier des Agences de l'eau peu utilisé pour les enjeux qualitatifs.....120

Propositions....125

Orientation n° 7 – Améliorer la connaissance et la recherche 135

Constats - Enjeux

1. La connaissance et la recherche constituent des enjeux centraux dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques....135

2. L'historique de la mise en place des réseaux de données sur l'eau....136

3. Défaillances et dysfonctionnements dans le système d'information sur l'eau 137

4. Les difficultés du financement et des travaux de recherche 139

Propositions....140

Orientation n°8 - Faire de la démocratie de l'eau un véritable enjeu.....144

Constats - Enjeux

1. La démocratie de l'eau et ses instances.....144
2. Les limites actuelles de la démocratie de l'eau en France.....145
3. Construire un savoir commun et une vision partagée de l'eau, et en faire une grande cause nationale.....147
4. Développer une « hydro-citoyenneté » et une véritable « démocratie de proximité ».....150

Propositions.....152

Orientation n° 9 - Répondre aux problématiques spécifiques du petit cycle de l'eau 155

Constats - Enjeux

1. Le service d'alimentation en eau potable est très bien assuré sur l'ensemble du territoire national.....155
2. Des progrès très importants ont été réalisés dans le domaine de l'assainissement collectif des eaux usées. 155

Freins - Difficultés

1. L'état de vétusté du réseau d'eaux pluviales.....157
2. Une eau brute parfois impropre à la potabilisation 157
3. Les problèmes qui perdurent dans le domaine de l'assainissement 158
4. Le problème des eaux pluviales est insuffisamment traité 158
5. Les enjeux du traitement des pollutions émergentes.....159

Propositions.....161

Orientation n°10 - Lutter plus efficacement contre les pollutions diffuses d'origine agricole.....162

Constats - Enjeux

1. Les pollutions organiques.....163
2. La pollution des eaux par les pesticides.....163

Freins - Difficultés

1. Un modèle agricole à fort taux d'intrants 164
2. Une architecture réglementaire et décisionnelle complexe 165
3. L'obstacle de la non-cohérence entre la PAC et la DCE 167
4. À la croisée de la PAC et de la DCE, l'agro-écologie 171
Propositions 174
Orientation n°11 – Mobiliser les politiques publiques pour préserver et restaurer les milieux aquatiques 179
Constats - Enjeux
A. Préserver la continuité écologique des cours d'eau
1. La disponibilité d'une ressource de qualité (et abondante) exige des milieux aquatiques vivants et diversifiés 179
2. Les enjeux de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau 180
B. Sauvegarder et restaurer les zones humides
1. Le rôle des zones humides est primordial pour la qualité et la quantité de l'eau 182
2. Un plan d'action gouvernemental 182
Freins - Difficultés
1. Les difficultés de la mise en œuvre des actions de restauration de la continuité écologique des cours d'eau 183
Propositions 186
Orientation n° 12 – Améliorer la gouvernance de l'eau en s'inspirant des bonnes pratiques et des expériences à l'étranger 190
Constats - Enjeux
1. La gouvernance est très différente selon les pays 191
2. Le rapport public/privé n'est pas le même 191
4. La démocratie de l'eau s'exerce différemment 192
5. Sur le traitement social de l'accès de l'eau 192
6. En matière de lutte contre la pollution, les approches diffèrent 193
Proposition 194

RÉSUMÉ CONCLUSION.....195

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES, INTERROGÉES ET AUDITIONNÉES 199

BIBLIOGRAPHIE.....204

« L'eau courante court sur le pavé

Pour s'en aller

Dans la campagne

Dans les prés et les forêts

Et raconter

À ses compagnes

Les rivières, les bois

Et les prés

Les simples rêves

Des ouvriers

Des ouvriers d'Aubervilliers »

Extrait de « Chanson de l'Eau » de Jacques Prévert

PRÉFACE

Mener une étude sur la politique de l'eau en France est un exercice à la fois passionnant et difficile.

Passionnant parce que l'eau, patrimoine commun de la Nation, ne doit pas se gérer comme tout autre chose. Elle nécessite une vision politique.

Passionnant parce que **l'eau est un « marqueur » de l'état de notre société** et qu'elle symbolise les nombreux défis que nous avons à relever concernant la gestion de nos ressources naturelles et l'adaptation de notre société et de nos modes de vie aux exigences du développement durable.

Passionnant aussi car **l'eau soulève aujourd'hui des enjeux environnementaux, économiques et sociaux majeurs**, et aucun acteur n'a les moyens de les relever seuls au cours de ce 21ème siècle.

Passionnant **car l'histoire de l'eau est riche**, ses **acteurs sont nombreux** et répartis sur tout le territoire. Ils agissent du niveau local jusqu'au niveau européen.

L'eau est le **reflet le plus fidèle des communautés humaines**. « *Dis-moi ce que tu fais de ton eau, je te dirai qui tu es* » écrit Erik ORSENNA.

Exercice difficile car pour **essayer d'y voir clair**, il **faut rencontrer et écouter l'ensemble de ceux** qu'on appelle aujourd'hui « les parties prenantes de l'eau »,… et elles sont nombreuses !

Difficile car les **points de vue ne sont pas toujours les mêmes, et les divergences** parfois fortes. Le risque est réel de perpétuer des approches cloisonnées des problèmes et des solutions qui permettraient de les résoudre alors qu'il s'agit dans ce domaine, et peut-être encore plus que dans beaucoup d'autres, de rechercher l'intérêt général.

Difficile car dans cette période où la crise sévit, il n'est **pas simple de s'extraire du court-termisme** pour se projeter dans l'avenir et **avoir une vision partagée du long terme.**

Il est également **difficile d'établir un état des lieux et un diagnostic communs de la question de l'eau en France** car les acteurs, les différentes parties prenantes de l'eau ont des **approches parfois différentes et contradictoires.**

Les ménages, les agriculteurs, les industriels, les élus, l'État, le Conseil d'État, la Cour des Comptes, la Commission européenne, les Comités de bassin, les associations environnementales, les associations de consommateurs, les sociétés de pêche, les opérateurs publics et privés portent tous un regard sur la question de l'eau (avec diagnostic et propositions) qui est loin d'être partagé.

Prenons quelques exemples :

- Les activités agricoles sont à l'origine de pollutions dans certaines régions et mobilisent les réserves d'eau l'été pour irriguer les cultures, suscitant deux positionnements antagoniques :

  Ceux qui veulent faire payer l'eau plus cher aux agriculteurs souhaitent conditionner les aides agricoles aux changements de pratiques, et leur mesurer l'accès à l'eau dans les périodes de sécheresse.

  Et ceux qui considèrent que les agriculteurs en situation de crise subissent déjà de fortes pressions économiques, des règles, normes et zonages environnementaux excessifs, et qu'ils ne doivent donc pas être mis davantage à contribution.

- En ce qui concerne la gestion du service de l'eau, certains militent pour le retour à la gestion publique du service de l'eau potable et d'assainissement et mettent en œuvre des Régies municipales (ou des Sociétés Publiques Locales de l'Eau) considérant que l'eau, bien public, doit être gérée par des opérateurs publics. D'autres sont partisans de la délégation de service public auprès d'opérateurs privés considérant que ce qui compte c'est le service rendu et qu'il faut comparer les performances respectives en termes de coûts, recherche, innovation…

- Autre ligne de fracture : il y a ceux qui pensent que l'état de nos ressources en eau est suffisamment préoccupant et les risques de pénalités dans le cadre de contentieux européens élevés pour justifier une modification rapide et profonde de nos pratiques et de nos modes de gestion de l'eau. Et ceux qui estiment que la France est un modèle reconnu et imité dans le monde en matière de politique de l'eau, qu'elle ne court pas de risque sérieux de pénurie et qu'il convient de se hâter lentement pour changer le modèle économique de l'eau qui prévaut depuis 50 ans…

L'analyse des problématiques de l'eau et des politiques menées fait émerger bien d'autres approches antagonistes :

- Il y a celle qui consiste à développer les énergies renouvelables et donc à défendre les barrages hydroélectriques sur les rivières, et l'autre qui privilégie la reconquête de la continuité écologique de nos fleuves et rivières.

- Il y a celle qui revendique un prix unique de l'eau régulé au niveau national, et celle qui estime que l'économie de l'eau, son coût et son prix, relèvent d'abord de considérations et de politiques locales et décentralisées.

- Celle qui est favorable à la gratuité car « l'eau est le premier service public, celui qui est plus nécessaire à la vie », et qu'il faut donc l'offrir sans frais à tous les citoyens, et celle qui considère que « tout à un coût », y compris les services publics, que « la gratuité ne va pas de pair avec une saine gestion », avec la citoyenneté et qu'elle n'est pas un bon moyen de socialisation.

Cette mission, menée sur un temps très court, de mars à juin 2013 a également été passionnante par la multiplicité des thèmes abordés, la variété des territoires visités, la qualité des acteurs impliqués, et la richesse des échanges et rencontres.

Un grand merci à tous ceux qui ont contribué à ce travail, par leur écoute, leurs réflexions, leur contribution qu'elle soit orale ou écrite.

Je mesure **que cette mission n'est pas exhaustive**, qu'elle n'est pas complètement aboutie, d'autant plus **qu'elle s'inscrit dans un paysage qui se recompose** : projet de loi sur la décentralisation, sur la biodiversité, sur l'avenir de l'agriculture, sur l'habitat, exigences des réformes européennes…

Les enjeux liés à l'eau ont considérablement évolués et l**es défis sont immenses** : disponibilité et qualité de l'eau, multiplicité des usages, protection de la ressource et des milieux, sécheresse, inondations, réchauffement climatique, santé publique….Le temps de l'eau facile est révolu. L'eau est désormais fragile. Serons-nous capables de lui venir en aide tout en restant solidaires ? L'organisation actuelle de la politique de l'eau en France permettra-t-elle de répondre à ces défis ?

À l'issue de cette mission, une chose m'apparait certaine. L'eau doit être une véritable cause nationale et les territoires fortement mobilisés pour inventer ensemble le nouveau service public de l'eau.

Michel Lesage

SYNTHÈSE

Le travail que j'ai mené au cours de la mission me conduit à dresser quatre principaux constats, à proposer 12 grandes orientations et 70 propositions d'action. Celles-ci sont développées dans la 3ème partie du rapport.

La 1ère partie est consacrée à la description de la politique de l'eau en France, au dispositif législatif national et au cadre européen de l'eau avec la Directive Cadre sur l'Eau.

La 2ème partie procède à un état des lieux de la mise en œuvre de la DCE en France : aperçu de l'état des masses d'eau, évaluation des Schémas Directeurs d'Aménagements et de Gestion des Eaux (SDAGE) et des Programmes de Mesures (PdM).

Il ressort de l'évaluation réalisée par la Commission européenne que la France a pris du retard dans la mise en œuvre de la DCE et dans la lutte contre les pollutions diffuses agricoles et la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Les efforts menés par la France pour l'établissement des SDAGE a été relevé : processus de coordination, de consultation, d'information, prise en compte des principes fondateurs de la DCE concernant les méthodes d'évaluation, la désignation des masses d'eau fortement modifiées, la surveillance.

Mais les faiblesses constatées laissent à penser que la France n'a pas mis en place de façon satisfaisante les outils de connaissance permettant d'évaluer correctement l'état des eaux et n'a pas pris les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs européens de 2015.

La 3ème partie du rapport relative aux orientations et propositions repose sur quatre constats.

1er constat

Les défis et les nouveaux enjeux liés à l'eau sont considérables.

Ils concernent la disponibilité et la qualité de la ressource, la régulation de ses prélèvements, la résolution de ses conflits d'usage, sa préservation et sa protection, ainsi que celles plu généralement des milieux aquatiques et des zones humides.

Les défis portent aussi sur les enjeux liés au réchauffement climatique, aux problèmes de plus en plus graves d'inondation et de sècheresse, à la question fondamentale de l'accès à l'eau pour tous…

Or il n'y a peu de débat national sur l'eau, comme il en existe par exemple sur le réchauffement climatique et la transition énergétique.

C'est un paradoxe étonnant au regard de l'attention particulière que déclarent lui porter les acteurs de l'eau.

Ces débats lorsqu'ils ont lieu, se tiennent de plus en plus souvent dans des cercles restreints où prédominent des approches trop cloisonnées, une défense des structures trop repliées sur elles-mêmes et au langage technique quelque peu hermétique.

Il est donc indispensable et urgent de faire de l'eau une grande cause nationale. Il s'agit de bâtir une vision partagée de l'eau, de développer une conscience collective sur sa situation en France, d'en avoir une approche globale et complète, et de dresser les grands enjeux du futur qui se rattachent à elle.

Parce que l'eau est l'affaire de tous, elle doit concerner et préoccuper chacun.

À travers l'eau et les valeurs qu'elle porte, celles du partage, de la solidarité, de l'attention à l'autre, de la quiétude…nous remettrons au cœur de l'action publique le Bien Vivre ensemble sur des territoires de qualité.

2ème constat

Les questions liées à l'eau en France, et en particulier celle de l'atteinte des objectifs de bonne qualité fixés par la DCE, relèvent d'enjeux de gouvernance.

C'est vrai pour la France, comme c'est vrai au niveau de la planète.

Il y a assez d'eau pour tous, en qualité et en quantité, y compris d'ailleurs dans les territoires souffrant de sécheresse ponctuelle ou chronique.

Gérer l'eau n'est donc pas uniquement une question d'hydrologie, mais surtout et d'abord de gouvernance.

La gestion de l'eau qu'elle soit locale ou mondiale, implique une multitude de parties prenantes à l'échelle de bassins, de collectivités, de régions.

Les défis de gouvernance sont nombreux et de natures diverses : fragmentation territoriale et institutionnelle, multiplication des acteurs et des compétences, gouvernance pluri-niveaux, manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités, attribution des usages contestée…

En l'absence d'une gouvernance publique efficace pour traiter les multiples problèmes posés, pour gérer les interdépendances entre niveaux de responsabilités, entre différents domaines de politiques publiques, les difficultés resteront fortes et

nombreuses en vue d'obtenir les résultats recherchés. C'est vrai pour les enjeux quantitatifs et les enjeux qualitatifs.

3ème constat

Le « modèle » français de l'eau a permis des avancées mais il a aujourd'hui atteint ses limites. Il a été considéré à son origine comme innovant par son approche (les bassins hydrographiques), ses principes fondamentaux (récupération des coûts, principe « pollueur-payeur »), sa gouvernance (comité de Bassin, Agence de l'Eau) et son système de financement (les redevances).

Cependant la qualité de l'eau ne cesse de se dégrader et les pollutions se multiplier. Ses usages évoluent et les conflits qui y sont liés s'intensifient. Les principes « pollueur-payeur » et « l'eau paye l'eau » ne sont pas, ou mal, appliqués. La « démocratie de l'eau » n'est l'affaire que de quelques-uns dans les structures décisionnelles. De nouveaux défis s'intensifient : problématiques des inondations, sécheresse, réchauffement climatique…

L'enjeu lié au financement de la politique de l'eau est extrêmement important et le modèle sur lequel il repose est à bout de souffle : complexité des structures, multitude d'acteurs, recettes en régression (diminution des consommations, crise des finances publiques) avec des besoins de financement considérables (réseaux d'eau et d'assainissement, prise en charge des eaux pluviales, préservation de la ressource, actions de protection contre les inondations..). Le dispositif de redevances et de taxation est déséquilibré, il pèse essentiellement sur les usagers domestiques. Le grand cycle de l'eau est mal financé, les flux financiers qui s'y rattachent sont peu lisibles, et la fiscalité environnementale en est absente.

4ème constat

Les enjeux liés à l'eau sont interdépendants, comme les politiques publiques de développement des territoires. Ils ne peuvent être dissociés.

Ma mission porte sur l'évaluation de la politique de l'eau au plan qualitatif pour l'atteinte des objectifs fixés par la Directive Cadre Européenne. Mais les enjeux liés à l'eau sont multiples, complexes, ils ne peuvent pas être dissociés dans leur approche, leur analyse et dans les réponses à y apporter.

La qualité de la ressource et la lutte contre les pollutions à la source, son utilisation de manière économe et efficace, l'insécurité hydrique liée à la concurrence entre les usages ou encore le changement climatique avec la multiplication d'événements extrêmes (sécheresse et inondation) forment un tout. Il est donc indispensable de créer les conditions d'une réelle gestion intégrée de l'eau.

Par ailleurs, celle-ci repose sur des échelles de définition et de mise en œuvre qui elles aussi sont multiples. En effet elle se caractérise par une multitude d'acteurs et un éclatement des responsabilités, du niveau local au niveau européen. Cette situation rend difficile leur articulation, la définition d'interfaces et l'élaboration de projets globaux et partagés répondant aux objectifs fixés par les directives européennes.

Enfin l'eau et les milieux aquatiques sont étroitement liés au développement local sous toutes ses formes : économique, agricole, énergétique, touristique, en termes d'habitat, de transport, d'aménagement de l'espace, d'utilisation des sols…

Toutes les politiques publiques menées dans ces domaines sont très impactantes sur l'eau et les milieux aquatiques en termes qualitatifs, quantitatifs, d'usage, de pressions… ce qui rend indispensable de créer les conditions de leurs synergies au regard des enjeux et des objectifs de résultats recherchés. L'intégration est la seule voie possible.

C'est à partir de ces constats forts qu'il m'apparaît fondamental que la politique de l'eau soit profondément renforcée en France dans le cadre d'une démarche systémique, d'une nouvelle gouvernance qui permettra une réappropriation publique des politiques de l'eau, une plus grande implication de l'État et des collectivités territoriales et une forte mobilisation des territoires et de tous ses acteurs au plus près du terrain.

Ces constats et ces réflexions composent le socle des douze orientations que je préconise :

La mise en œuvre des deux piliers de la réussite - une nouvelle gouvernance et la mobilisation des territoires - nécessite une implication forte de l'État et une nouvelle étape de la décentralisation et de l'organisation de l'action publique sur les territoires (orientation n°1).

Pour faire face aux multiples enjeux liés à l'eau, **l'État doit être le véritable pilote** de la politique de l'eau. Un État qui pilote, c'est un État qui assure sa fonction d'anticipation, organise le débat démocratique sur les grandes questions liées à l'eau et en fait une grande cause nationale, fixe les objectifs et est le garant de la mise en œuvre des moyens pour les atteindre. C'est aussi un État qui assure ses missions régaliennes de police de l'eau, et qui donne à la puissance publique les moyens de la connaissance, de l'analyse, de l'expertise, de la recherche et de l'ingénierie pour agir.

Pour rendre plus efficace ce pilotage de la politique de l'eau, il est proposé de **créer une Autorité Nationale de l'eau indépendante** qui ne soit pas juge et partie ; véritable outil de régulation elle permettra d'assurer la transparence de la gouvernance de l'eau et de ses flux financiers, d'éviter les conflits d'intérêt et de renforcer le dialogue démocratique dans les débats nationaux.

L'État doit rendre plus efficace la police de l'eau (orientation n°2).
Celle-ci joue un rôle majeur dans la politique de l'eau qui doit veiller à une bonne association des outils régaliens, financiers et d'ingénierie publique. L'interminable chantier de sa simplification vient de connaître une importante étape avec l'ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement du 11 janvier 2013. Elle ne trouvera sa pleine efficacité que si les difficultés qui demeurent sont surmontées grâce à une plus forte coopération territoriale entre les services de l'État et de l'ONEMA, à un ciblage des contrôles plus importants sur des thèmes et des zones à enjeux environnementaux forts, ou encore à une coordination plus efficace entre le contrôle de la réglementation et celui de la bonne utilisation des fonds publics. De plus, le manque de juridictions et de formation des juges est un élément expliquant que le droit pénal de l'environnement soit peu appliqué. Des dispositions doivent être prises pour y remédier.

L'État doit agir mieux au niveau de l'Europe (orientation n° 3). Si une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des directives est indispensable, la France doit également agir très en amont dans l'élaboration des textes, y impliquer Ministères et Parlement. Il s'agit aussi de diffuser une culture européenne auprès de l'ensemble des acteurs de l'eau.

La réussite d'une politique de l'eau permettant d'atteindre les objectifs de bonne qualité passe par une forte mobilisation des territoires (orientation n°4).
Cette territorialisation permettra d'articuler les logiques « descendantes » qui prévalent, avec des approches « ascendantes » qui partent du terrain, de territoires de proximité pertinents (les bassins versants hydrographiques).

Une gouvernance efficace pour mobiliser les territoires nécessite également une nouvelle étape de la décentralisation permettant de clarifier les responsabilités.

Les collectivités territoriales et en premier lieu les communes et les régions sont l'échelon pertinent pour structurer la nouvelle gouvernance, prendre en compte l'interdépendance des enjeux des politiques publiques en les mettant en synergie, pour mobiliser tous les acteurs, pour rapprocher et rendre plus cohérents les outils des politiques de l'eau (les outils de planification, de gouvernance, de programmation, de maîtrise d'ouvrage, de financement…).

De plus, cette approche permettra, dans ce domaine complexe de la question de l'eau, d'apporter plus de lisibilité, de proximité, de cohérence, de réactivité et de

responsabilité, mais aussi de plus de souplesse pour tenir compte de l'hétérogénéité des situations.

La nouvelle gouvernance territoriale doit reposer sur un trépied déployé à l'échelle des bassins et sous-bassins versants, et comprenant, sur tout le territoire national :

- Une Commission Locale de l'Eau (CLE), « Parlement local de l'eau » associant tous les acteurs et chargé d'élaborer un SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau)
- Un schéma de planification (SAGE) définissant les objectifs à atteindre et les actions à mener.
- Un Syndicat Mixte, structure porteuse du SAGE regroupant les collectivités locales et assurant la mise en œuvre des actions.

Un contrat pour l'eau sera créé, multithématique, multi acteur et pluriannuel. Il permettra d'assurer la cohérence planification-action-financement.

Au niveau régional, des schémas d'organisation des compétences liés à l'eau seront définis dans le cadre de **conférences régionales de l'eau**. De plus, une concertation et une contractualisation intra régionale sera mise en place au regard des enjeux suprarégionaux de bassin.

Ces dispositions doivent s'inscrire dans une nouvelle étape de la décentralisation qui rétablira la clause de compétence générale et proposera qu'une nouvelle compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques soit affectée au bloc communal, ce qui nécessite de **promouvoir la structuration d'une nouvelle ingénierie publique décentralisée (orientation 4 bis).**

Les Agences de l'eau seront parties prenantes de cette nouvelle organisation et de cette gouvernance partagée tout en se recentrant sur leurs missions financières, sur la définition des objectifs (SAGE) la collection des données et le rapportage européen (**orientation n° 5**).

L'enjeu du financement de l'eau en France devient déterminant (orientation n°6) car les déséquilibres structurels actuels ne sont pas tenables à terme : les recettes sont en régression, les besoins en financement sont considérables, les grands principes fondateurs « pollueur-payeur » et l'eau « paye l'eau » ne sont que partiellement respectés et mis en œuvre, le dispositif de redevances et taxations prélevées par les

Agences de l'eau est déséquilibré, les flux financiers liés à l'eau sont peu lisibles, le grand cycle de l'eau est mal financé, la « valeur » environnement n'est pas prise en compte…

À moins d'augmenter fortement les redevances et/ou de mettre en place de nouveaux système de péréquation - ce qui semble difficile - le seul tarif de l'eau ne pourra pas financer les investissements nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité des masses d'eau en France comme la DCE en fait l'obligation.

Les services économiques et sociaux rendus pour l'environnement et pour l'ensemble des usagers doivent aujourd'hui être appréciés sous l'angle de leur durabilité. Ils nécessiteront des efforts financiers sans commune mesure avec ceux mis en œuvre jusqu'à présent.

Ceci nécessite de reconsidérer l'enjeu de la durabilité et de la gestion intégrée des ressources en eau, en repensant les périmètres et les financements des deux cycles de l'eau, et de clarifier ce qui relève de l'impôt et ce qui relève de la facture d'eau. Un débat national approfondi doit s'engager sur ces questions.

Par ailleurs il est indispensable **d'encourager les mesures préventives**, de **conditionner le financement sur le curatif à l'engagement d'actions préventives,** de **développer la conditionnalité des aides,** de mettre en œuvre **une fiscalité écologique**, mais aussi de **rechercher des dispositifs innovants** de financement de la politique de l'eau.

La connaissance et la recherche (**orientation n° 7**) constituent des enjeux centraux dans la mise en œuvre de la politique de l'eau. Ce sont des outils fondamentaux pour orienter l'action, aider à la décision et à l'évaluation.

Disposer d'informations solides, fiables et circonstanciées, permet de maîtriser l'efficience des orientations et des actions en matière de gestion qualitative et quantitative de l'eau, et de contrôler l'efficacité de leur mise en œuvre.

Une bonne maîtrise des données est aussi indispensable pour mettre les informations à disposition des acteurs (élus, citoyens) et pour orienter les politiques de financement.

La technicité et la complexité risquent souvent de conduire à une perte de contrôle des choix politiques.

Des progrès considérables restent à faire en termes de connaissance sur l'état de l'eau et les pressions qui s'exercent sur la ressource ainsi que sur l'évaluation des données. **Un audit approfondi de l'ensemble du système français de production et d'évaluation des données sur l'eau apparaît indispensable.**

Des moyens plus importants doivent être alloués à la recherche. Par rapport à la DCE, il s'agit aussi de revoir l'organisation du pilotage du prochain cycle de gestion, de mettre en place un suivi rigoureux des travaux portant sur l'élaboration des éléments d'évaluation et de réorienter le contenu des SDAGE et des programmes de mesures en faveur des objectifs de la DCE.

Dans sa lettre de mission, le Premier Ministre écrit : « l'eau est par nature un bien commun qui peut et qui doit pouvoir être utilisé par tous et dont l'usage doit de ce fait être encadré : les règles de partage de la ressource sont donc nécessaires, elles doivent être élaborées avec la participation active des parties prenantes ».

L'eau, bien public, est de ce fait un véritable enjeu démocratique. La « démocratie de l'eau » fait partie des principes de la DCE. Des outils pour la favoriser ont été élaborés, mais dans les faits, elle demeure limitée.

Une véritable démocratie de l'eau reste à construire (orientation n°8) à partir d'un savoir commun, d'une vision partagée de l'eau, de la mise en œuvre d'une « hydro citoyenneté » et d'une démocratie de proximité.

La composition des instances de l'eau doit évoluer et être rééquilibrée au profit des ménages et des collectivités locales. L'accompagnement, la formation et l'information des acteurs notamment associatifs doivent être renforcés.

L'orientation n°9 de mon rapport traite des problématiques spécifiques liées au petit cycle de l'eau (eau potable et assainissement ; eaux pluviales) car petit cycle de l'eau et grand cycle de l'eau sont étroitement liés.

Les deux orientations suivantes développent les enjeux liés à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole (orientation n° 10) et à la restauration des milieux aquatiques, pour atteindre les objectifs de la Directive Cadre Européenne. Les politiques menées jusqu'à présent et le système de gestion de l'eau en France n'ont pas eu l'efficacité souhaitable dans ces domaines.

Il apparaît que la lutte contre les pollutions d'origine agricole, des améliorations peuvent être trouvées sur les bases suivantes : une volonté et une mobilisation collectives sur des territoires de proximité, avec des approches, méthodes et outils adaptés : SDAGE, CLE, diagnostics hydrologiques à la parcelle, des actions fortes de protection des captages et le recours à des instruments d'action diversifiés, innovants et adaptés aux territoires et aux exploitations.

À la croisée de la PAC et de la DCE, dont la non cohérence est un obstacle à la reconquête de la qualité de l'eau, **le projet « agro écologique » pour la France** doit permettre

d'engager une évolution des modèles de production qui remettra l'agronomie au cœur des pratiques pour combiner la performance économique et la performance écologique. L'adhésion du monde agricole doit être recherchée pour aller vers ce nouveau modèle, productif, mais aussi vertueux au plan environnemental.

La disponibilité d'une ressource de qualité (et abondante) exige des **milieux aquatiques vivants, protégés, diversifiés, et un fonctionnement harmonieux de la biodiversité (orientation n° 11).**

Préserver et restaurer les milieux aquatiques c'est sauvegarder un patrimoine naturel commun, pérenniser les services qu'il nous rend, préserver la qualité de l'eau.

La restauration de la continuité écologique des cours d'eau est un enjeu majeur, mais elle se heurte à d'importantes difficultés. Une organisation nouvelle est à imaginer, dans le cadre des Sage articulant la réglementation, l'incitatif et surtout la concertation dans le cadre de projets de territoire ambitieux pour l'hydromorphologie des cours d'eau. Il en va de même pour la sauvegarde et la restauration des zones humides et sensibles.

Il est nécessaire aussi de **regarder ce qui se passe à l'étranger** (**orientation n° 12**) et de **s'inspirer des bonnes pratiques** car, en dépit de grandes différences géographiques et hydro-climatiques, tous les États sont confrontés aux mêmes problématiques de l'eau. Les réponses sont très différentes que ce soient en termes d'organisation, de financement, de rapport public/privé, de démocratie… **Il n'y a pas de modèle unique**.

12 ORIENTATIONS ET 70 PROPOSITIONS

Orientation n° 1- Retrouver un État qui impulse et qui pilote

1. Engager une nouvelle étape de modernisation et de décentralisation de l'action publique (voir orientation n°4).
2. Créer une Autorité nationale de l'eau.

Orientation n° 2 - Rendre plus efficace la police de l'eau

1. Assurer une meilleure coopération territoriale entre les services de l'État et l'Onema au sein des Misen et renforcer leurs moyens.
2. Communiquer davantage sur les plans de contrôle élaborés et mis en œuvre par les Préfets.
3. Cibler les contrôles sur des thèmes et/ou des zones à enjeux environnementaux forts.
4. Coordonner plus efficacement le contrôle de la réglementation (police de l'eau) et le contrôle de la bonne utilisation des fonds publics (mesures incitatives), en commençant déjà par l'échange d'informations.
5. Inclure dans les procès-verbaux des éléments de synthèse sur les enjeux économiques, environnementaux des dossiers concernés.
6. Regrouper les affaires environnementales au sein d'un seul Tribunal de Grande Instance par département et assurer un traitement plus rapide des dossiers et des prises de décisions.
7. Elaborer tous les ans un inventaire complet des politiques mises en œuvre en matière de police administrative et de police judiciaire.
8. Intégrer davantage l'enseignement de la police de l'environnement dans la formation initiale de l'École Nationale de la Magistrature et améliorer la formation continue des magistrats dans les domaines environnementaux et européens.

Orientation n° 3- Agir mieux au niveau de l'Europe

1. Mettre en place des lieux de pilotage au plan national rassemblant l'ensemble des acteurs compétents sur la DCE.
2. Constituer une « équipe-projet » ministérielle sur chaque texte.
3. Impliquer davantage le Parlement national au processus d'élaboration et y organiser tous les ans un débat sur l'eau. Créer une commission parlementaire chargée du suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des textes.
4. Inscrire chaque année à l'ordre du jour des Comités de bassins les comptes rendus, rapports, émanant de la Commission européenne.
5. Diffuser une culture européenne auprès de tous les acteurs de l'eau.

Orientation n°4 - Mettre en œuvre une nouvelle gouvernance de l'eau en mobilisant les territoires

1. Créer un contrat pour l'eau multithématique, multi-acteurs et pluriannuel.

2. Installer des Commissions locales de l'eau (CLE) sur tout le territoire national.

3. Mettre en place des outils de planification - les schémas d'Aménagement et de gestion des eaux (SAGE) - sur tout le territoire national, à l'échelle des bassins versants.

4. Au niveau régional, définir des schémas d'organisation des compétences liés à l'eau.

5. Une concertation et une contractualisation inter-régionale sera mise en place au regard des enjeux supra régionaux de bassin.

6. Inciter sur tout le territoire national à la réunion des EPCI, au sein de Syndicats Mixtes.

7. Créer une nouvelle compétence gestion des milieux aquatiques affectée au bloc communes/EPCI et prévoir les financements nécessaires.

8. Rétablir la clause de compétence générale des collectivités locales.

9. Rendre totalement compatibles les Sage, avec les documents d'urbanisme.

10. Développer l'hydro-solidarité.

Orientation n° 4 bis : Promouvoir la structuration d'une nouvelle ingénierie publique décentralisée

1. Définir une stratégie nationale d'appui à l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau.
2. Repréciser le cadre réglementaire d'intervention des collectivités locales en matière d'ingénierie publique décentralisée.
3. Promouvoir la mise en réseau national de l'ensemble des structures d'appui déjà agissantes au niveau local.
4. Organiser des États généraux de l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau.
5. Engager une réflexion avec l'ensemble des filières de formation aux métiers de l'eau

Orientation n° 5 - De nouvelles orientations et une gouvernance à réinventer à l'échelle des bassins

1. Renforcer le pilotage de l'État dans les politiques de l'eau menées par les Agences, améliorer leur coordination et recentrer leurs missions.
2. Rechercher un meilleur rapport coût-efficacité dans le choix des actions menées ; accentuer la sélectivité et la conditionnalité des aides, systématiser leurs évaluations et faire évoluer les redevances vers une plus grande fiscalité environnementale.
3. Revoir la composition des Comités de Bassin afin de la rééquilibrer en faveur des usagers domestiques en créant un 4ème collège.
4. Favoriser l'implication des élus et la dynamique de Comité de Bassin : le Président sera désigné par le seul collège des représentants des collectivités.
5. Reconnaitre pleinement le rôle des représentants associatifs (formation, financement de postes de permanent…).

Orientation n° 6 - Repenser notre modèle économique de financement de l'eau

1. Repenser notre modèle économique de financement de l'eau vers un « mix fiscalité-tarif ».
2. Lancer un vaste débat national sur le financement de l'eau.
3. Encourager davantage les mesures préventives.
4. Développer une fiscalité écologique.
5. Apporter des réponses au financement de certaines problématiques de l'eau.
6. Rechercher des dispositifs innovants de financement de la politique de l'eau.
7. La tarification incitative de l'eau : un outil pour encourager les bonnes pratiques ?

Orientation n° 7 – Améliorer la connaissance et la recherche

1. Dans le domaine de la connaissance, réaliser un audit indépendant pour s'assurer de la fiabilité des données.
2. Etablir des cartographies pour une réappropriation des enjeux liés à la maîtrise de la connaissance.
3. Mettre en place un calendrier de diffusion des données et un dispositif contraignant les administrations à échanger leurs données dès lors qu'aucun secret ou droit des tiers ne s'y oppose pour assurer la transparence de l'information.
4. Exploiter davantage les réseaux hors DCE pour enrichir l'état de l'information sur la ressource.
5. Dans le domaine de la recherche sur l'eau, augmenter la part de subvention allouée aux organismes de recherche publics par les ministères de tutelle afin de garantir une recherche indépendante et en capacité de favoriser l'imagination et l'innovation.
6. Valoriser au sein des organismes de recherche une filière de « carrière » orientée vers l'appui aux politiques publiques de l'eau.
7. Permettre à l'ONEMA d'atteindre son objectif en matière de recherche en lui donnant les moyens humains d'accomplir ses missions (personnels en CDI) et les moyens de maîtriser et contrôler les résultats des recherches financées.
8. Élaborer une charte de l'expertise type comprenant une déclaration d'intérêt. Un groupe de travail constitué à cet effet pourra élaborer son contenu.
9. Sensibiliser aux enjeux de la connaissance et de la recherche et valoriser les travaux.
10. Sur la connaissance et la DCE, organiser le pilotage du second plan de gestion, réorienter le contenu des Sdage et des PdM et garantir une bonne information sur les financements.

Orientation n°8 - Faire de la démocratie de l'eau un véritable enjeu

1. Mettre en cohérence la représentation des différents acteurs dans les instances de l'eau.
2. Créer un 4e collège dans les comités de bassin pour assurer une meilleure représentation des usagers domestiques et des associations de protection de l'environnement.
3. Renforcer l'implication des élus.
4. Permettre aux représentants des consommateurs et d'associations environnementales siégeant dans les instances de concertation de disposer de formations et d'expertises indépendantes. Créer dans chaque bassin

hydrographique un poste de permanent, financé par les agences, pour accompagner et renforcer le travail de coordination des représentants associatifs.
5. Instaurer la parité dans toutes les instances de la gestion de l'eau.
6. Améliorer l'information sur la problématique de l'eau en la rendant simple et intelligible et en la replaçant dans les débats transversaux tels que ceux liés à l'urbanisme, la santé, l'énergie, etc.
7. Imaginer de nouvelles modalités d'implication citoyenne.

Orientation n° 9 - Répondre aux problématiques spécifiques du petit cycle de l'eau

1. Mettre en œuvre des techniques innovantes pour résoudre le problème des eaux pluviales.
2. Introduire des clauses spécifiques pour la captation des eaux pluviales dans tous les lotissements urbains.
3. Améliorer la connaissance des substances dangereuses.
4. Prévenir les contaminations par les microorganismes pathogènes.

Orientation n°10 - Lutter plus efficacement contre les pollutions diffuses d'origine agricole

1. Affirmer une volonté et une mobilisation sur des territoires de proximité : l'approche SAGE/CLE.
2. Réaliser des diagnostics hydrologiques à la parcelle.
3. Conforter la politique publique de protection des captages et en faire un enjeu d'aménagement du territoire.
4. Créer des nouvelles filières viables économiquement et ancrées sur les territoires.
5. Recourir à des instruments d'action diversifiés, innovants et adaptés aux territoires et aux exploitations.
6. Mettre en œuvre une plus grande conditionnalité des aides et une fiscalité incitative.

Orientation n°11 – Mobiliser les politiques publiques pour préserver et restaurer les milieux aquatiques

A. PRESERVER LA CONTINUITE ECOLOGIQUE DES COURS D'EAU

1. Mener un important travail d'explication et de concertation auprès des riverains.
2. Mieux appliquer la règlementation (loi Grenelle, Sdage, arrêté du Préfet de Bassin).
3. Engager les collectivités à mener des projets de territoire ambitieux pour l'hydromorphologie des cours d'eau en rendant obligatoire la prise en compte de cette problématique dans le cadre des SAGE et en y conditionnant les aides des Agences.
4. Prendre, si nécessaire, des mesures fortement incitatives pour mieux réglementer l'entretien des ouvrages impactant le débit des cours d'eau.

B. SAUVEGARDER ET RESTAURER LES ZONES HUMIDES

1. Rendre obligatoire la prise en compte de la problématique des zones humides sur les territoires dans le cadre des Sage.
2. Mettre en œuvre l'outil Paiement pour Services Environnementaux (PSE).
3. Développer et diffuser de nouvelles analyses de la valeur environnementale.

Orientation n° 12 – Améliorer la gouvernance de l'eau en s'inspirant des bonnes pratiques et des expériences à l'étranger

1. Réaliser une étude comparative de l'organisation des politiques de l'eau au sein des États membres de l'Europe

PREMIÈRE PARTIE – La politique de l'eau en France

Le droit de l'eau en France s'est élaboré par approches successives depuis une quarantaine d'années, à partir de droits anciens depuis le droit romain jusqu'au code civil de Napoléon puis par de nombreuses lois et règlements.

Les grands principes de la politique actuelle de l'eau en France ont été mis en œuvre autour de lois fondamentales depuis la loi sur l'eau de 1964 jusqu'aux lois Grenelle de 2009 et 2010.

La majorité des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent la gestion de l'eau découle de la transposition de directives ou règlements d'origine communautaire.

La directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 est ainsi venue s'inscrire dans un contexte national déjà dense. Elle a permis de le compléter et de le renforcer en fixant des objectifs de résultat pour la qualité des eaux, en précisant les étapes à suivre pour les atteindre et en établissant un cadre général de gestion intégrée de l'eau à l'échelle des districts hydrographiques.

Par ailleurs la gestion de l'eau en France et sa gouvernance impliquent tous les échelons territoriaux, du national au local.

1. Le cadre français de la gestion de l'eau

1.1 Le dispositif législatif français

1.1.1 La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

Relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, la loi de 1964 a posé les bases de ce qui est devenu « l'école française de gestion de l'eau ».

Elle est à l'origine d'une gestion de la ressource à l'échelle de grands bassins hydrographiques ou « bassins versants » avec la création de comités de bassin, véritables « parlements de l'eau ».

Elle s'incarne également par l'application du principe « pollueur-payeur » par le biais de structures nouvelles, six agences de l'eau, associées aux grands bassins hydrographiques.

1.1.2 La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

La loi de 1992 est marquée par la transposition de directives communautaires et la prise en compte de nouveaux concepts (développement durable, gestion globale).

Son objet est de garantir la gestion équilibrée des ressources en eau, prenant en compte les besoins des écosystèmes et non plus seulement les besoins en eau liés aux activités humaines.

La loi de 1992 pose le principe selon lequel « 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.

Elle 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).

Elle transpose la 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.

Enfin, elle crée un dispositif d'autorisation ou de déclaration pour les administrés ayant un impact sur l'environnement.

1.1.3 La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (« LEMA »)

La loi de 2006 transpose la DCE afin de parvenir aux objectifs fixés et 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 modifie également en profondeur l'organisation de la gouvernance de l'eau au niveau national.

Elle « constitutionnalise » 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

Les compétences et le financement des agences de l'eau sont modifiés et un nouvel établissement est créé, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

1.1.4 Les lois du Grenelle de l'environnement

En 2007, un débat national réunissant l'État et la société civile est engagé pour tenter de relever les défis du développement durable. Les conclusions du Grenelle rendues publiques en octobre 2007 aboutissent à 268 engagements nationaux en faveur de l'environnement.

En décembre 2007, 34 comités opérationnels sont lancés. Chaque comité est piloté par un parlementaire ou une personnalité reconnue, chargé de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre des engagements. En mai 2008, la majorité des travaux sont achevés. Le Parlement adopte deux lois traduisant les engagements du Grenelle :

- La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (« Loi Grenelle 1 »), propose notamment la mise en œuvre de mesures relatives à la biodiversité et aux 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. Elle réaffirme la volonté de stopper la perte de biodiversité dans tous ces secteurs et prévoit 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 n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Loi Grenelle 2 »), qui enrichit la première loi Grenelle et décline des mesures dans six chantiers majeurs et notamment le volet sur la préservation de la biodiversité. Les principales avancées pour le bon fonctionnement des écosystèmes et la protection des espèces et des habitats concernent :

- l'élaboration de la trame verte et bleue,

- un tournant vers l'agriculture durable par la maîtrise des produits phytopharmaceutiques et le développement du 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,

- et la protection de la mer et du littoral.

1.1.5 Autres dispositions concernant la gestion déléguée de l'eau

À côté de cet ensemble de dispositions de fond, d'inspiration communautaire, une série de lois a été adoptée concernant les 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 n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (« Loi Sapin »), qui organise notamment la publicité et les conditions de mise en concurrence des DSP.

- La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (Loi Barnier »), qui encadre la durée des contrats à 20 ans, interdit le versement de droits d'entrée et institue le rapport annuel du maire.

- La loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public qui institue notamment le rapport du délégataire et le contrôle de ses comptes par les chambres régionales des comptes (CRC).

- La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui introduit la participation des usagers de l'eau au travers de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

1.2 L'échelon national de la politique de l'eau

1.2.1 L'organisation ministérielle

La gestion de l'eau est du ressort du ministère chargé de l'environnement, aujourd'hui dénommé ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Ses interventions sont programmées en liaison avec les autres ministères compétents pour des secteurs particuliers, la gestion de l'eau intéressant 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 (Mise), commission administrative qui dépend du ministère chargé de l'environnement et composée des représentants des ministères exerçant des responsabilités en matière d'eau.

1.2.2 L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public administratif créé par la LEMA et le décret du 25 mars 2007. Il succède au conseil supérieur de la pêche et est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement.

Il est chargé « *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* ».

Quatre missions ont été confiées à l'ONEMA :

- le contrôle des usages de l'eau,
- la 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 chargé de l'environnement,

- la coordination technique du Système d'information sur l'eau (SIE) et la production de certaines données sur l'eau et les milieux aquatiques,

- l'appui à l'action territoriale en mettant ses connaissances et les compétences techniques de ses personnels au service du diagnostic de l'état des eaux et des milieux.

Pour mettre en œuvre ses missions, l'ONEMA collabore avec de nombreuses entités (services de l'État, collectivités territoriales et leurs services d'eau et d'assainissement, agences et offices de l'eau, instances des bassins et autres personnes publiques et privées).

Son financement est assuré par un prélèvement sur la redevance sur l'eau perçue par les agences de l'eau, redevances dont 85% sont financés par les usagers domestiques.

L'ONEMA gère par ailleurs, dans une comptabilité distincte, des crédits du plan « Ecophyto 2018 » de lutte contre les pesticides financés par la redevance « pollutions diffuses ».

1.2.3 Le Comité national de l'eau (CNE)

Le Comité national de l'eau (CNE) est un organe consultatif, composé d'élus, d'usagers, d'associations, de présidents des comités de bassin et de représentants des services de l'État.

Il constitue l'instance des débats d'orientations préalables à la définition de la politique de l'eau et rend des avis.

La LEMA 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 SIE, et de suivi des orientations en matière de pêche.

1.3 L'échelon bassin versant de la gestion de l'eau en France

1.3.1 La gestion spatiale de l'eau

La France est divisée en 14 grands bassins versants :

- neufs bassins versants métropolitains : Adour-Garonne, Corse, Escaut, Loire-Bretagne, Meuse, Rhin, Rhône-Méditerranée, Sambre et Seine-Normandie,

- cinq bassins versants d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte.

Quatre grands bassins versants traversent les frontières nationales : l'Escaut, la Meuse, le Rhin et la Sambre.

1.3.2 Les instances de bassin

Trois instances ont été créées afin de mettre en œuvre une gestion concertée par bassin.

- **Les comités de bassin**

Il existe douze comités de bassin :

- sept en métropole (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée),
- et cinq en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte).

Ils sont composés de trois collèges :

- 40 % de représentants des collectivités locales,
- 40 % de représentants des usagers de l'eau (industriels, agriculteurs, associations de défense de l'environnement, associations de pêche, associations de consommateurs),
- et 20 % de représentants de l'État.

Le rôle des comités de bassin est d'arrêter les grandes orientations de la gestion de l'eau au sein de chaque bassin, en application des politiques de l'eau nationales et européennes.

Ils adoptent le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les programmes d'intervention des agences de l'eau et les redevances nécessaires pour leur financement.

- **Les préfets coordonnateurs de bassin**

Assistés des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), ils animent et coordonnent l'action de l'État dans le domaine de l'eau à l'échelle des bassins.

Ils approuvent les SDAGE et arrêtent les programmes de mesure.

- **Les agences et offices de l'eau**

Il existe six agences de l'eau en métropole : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie.

Les agences ont le statut d'établissements publics administratifs de l'État.

Outre-mer, ce sont quatre offices de l'eau qui ont été créés : Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique.

Les offices ont le statut d'établissements publics locaux.

Ces établissements prélèvent des redevances sur les utilisations de l'eau et apportent des aides financières aux actions d'intérêt commun menées par les collectivités locales, les industriels et les agriculteurs (épuration des eaux, production d'eau potable de qualité, mise en place de procédés de production plus propres, restauration et entretien des milieux aquatiques…).

1.3.3 Les documents de planification

- **Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**

Chaque bassin hydrographique est doté d'un SDAGE qui fixe les orientations fondamentales et les dispositions permettant une gestion équilibrée et durable des ressources en eaux et contribuant à l'atteinte des objectifs de la DCE. Les SDAGE correspondent aux plans de gestion prévus par la DCE.

Le SDAGE définit les objectifs :

- de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin,
- de réduction ou de suppression des émissions et rejets de substances prioritaires.

Le SDAGE est accompagné d'un programme de mesures (Pdm) qui définit les actions concrètes à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE.

Les SDAGE actuels ont été adoptés fin 2009 et devront être révisés en 2015.

Les 10è programmes d'intervention des agences de l'eau ont été adoptés fin 2012.

- **Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)**

Les SAGE constituent la déclinaison concrète des orientations et des dispositions du SDAGE dans le contexte local.

Ils peuvent s'appliquer à un sous-bassin, un aquifère ou toute autre unité hydrologique cohérente.

Le SAGE est élaboré par les acteurs locaux réunis au sein de la commission locale de l'eau (CLE). Il est soumis à enquête publique et est approuvé par l'État.

Le SAGE doit être compatible, ou rendu compatible, avec les dispositions du SDAGE.

1.4 L'échelon local de la politique de l'eau

1.4.1 La commission locale de l'eau (CLE)

La CLE est une commission de concertation 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.

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.

1.4.2 Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), les syndicats de rivière et les associations syndicales autorisées (ASA)

- **Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)**

Les EPTB sont 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 reconnaît les EPTB comme acteurs légitimes de la gestion des fleuves et des 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. La loi de février 2005 relative au développement des territoires ruraux a précisé le rôle des EPTB en matière de « *préservation et gestion des zones humides* ». Enfin, la LEMA et le Grenelle de l'environnement ont conféré de nouvelles prérogatives aux EPTB et encouragé leur création, ainsi que l'investissement des agences et offices de l'eau dans leurs actions.

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 ainsi 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).

- **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.

Un contrat de rivière 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.).

- **Les associations syndicales autorisées**

La création d'une association syndicale autorisée (ASA) 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.

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.

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, etc.

1.4.3. Les interventions des collectivités territoriales : les régions, les départements, les communes et leurs groupements (EPCI)

Les collectivités locales sont intervenues très tôt dans le domaine de l'eau. Et d'abord à l'échelon communal pour la distribution publique de l'eau potable puis pour l'assainissement et la collecte des eaux pluviales (compétence des communes souvent rattachée à l'assainissement car la moitié des réseaux d'assainissement sont unitaires, ils collectent dans le même réseau eaux usées et eaux pluviales).
Notons que la nature juridique de ces trois services exercés par les communes n'est pas identique puisque les services de distribution d'eau potable et d'assainissement sont considérés comme des services publics industriels et commerciaux (SPIC) tandis que le service des eaux pluviales est resté un service public administratif (SPA).
Les départements interviennent dans les équipements d'adduction d'eau potable, la réalisation des barrages et leur interconnexion pour l'alimentation en eau potable mais aussi dans bien d'autres domaines liés à l'eau : aménagement rural, périmètres de captage, suivi et surveillance de la qualité de l'eau, gestion de laboratoires, politiques en faveur des espaces naturels publics et de la biodiversité, actions de sensibilisation, de conseil, participation à l'élaboration de schémas (dont les SAGE, SCOT…).
Les interventions des régions se développent également dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques. Elles mènent des politiques publiques directement liées aux enjeux de l'eau : développement économique, aménagement du territoire, schémas de continuité écologique…

2. Le cadre européen de la gestion de l'eau

Née du constat de la gravité des pressions exercées sur la ressource et des dangers causés par la pollution et les altérations physiques portés aux cours d'eau, la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 établit un cadre communautaire pour la protection et la gestion de l'eau.

La DCE a intégré dans un instrument juridiquement contraignant les principes clés de gestion intégrée des districts hydrographiques réunissant les perspectives économiques et écologiques dans la gestion de l'eau.

Le principal objectif de la DCE est de parvenir à un bon état de toutes les masses d'eau d'ici à 2015, à savoir le bon état écologique et chimique des eaux de surface et le bon état chimique et quantitatif des eaux souterraines.

La DCE définit un processus d'actions et de contrôles selon un cycle de gestion de six ans qui inclut un programme de surveillance des eaux et un système d'évaluation de leur état.

La surveillance et l'évaluation de l'efficacité des mesures apportent des informations essentielles qui relient un cycle de gestion à l'autre. Le programme de mesures est l'outil permettant de répondre aux pressions observées, permettant ainsi de parvenir à un bon état des eaux dans les bassins hydrographiques/masses d'eau.

La valeur du processus de planification et l'adéquation et la fiabilité du plan de gestion des bassins hydrographiques dépendent de la bonne mise en œuvre de chaque étape intermédiaire.

Si, par exemple, une pression importante est négligée lors de l'analyse des pressions et des incidences, le programme de surveillance ne permettra probablement pas de l'évaluer et le programme de mesures ne prévoira pas de mesure pour y remédier.

2.1 Les objectifs de la DCE

Les objectifs fixés par la DCE sont :

- la prévention de toute dégradation supplémentaire,
- la préservation et l'amélioration de l'état des écosystèmes aquatiques et des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent,

- la promotion d'une gestion durable de l'eau fondée sur la protection à long terme des ressources,
- la réduction de la pollution des eaux souterraines,
- et la protection des eaux territoriales et marines.

Ces objectifs généraux sont explicités pour les différentes catégories d'eau. Dans tous les cas, il est d'abord prescrit de prévenir toute détérioration supplémentaire de l'état des eaux.

Pour les eaux de surface, l'objectif est d'atteindre un bon état écologique et un bon état chimique.

L'état écologique vise à la fois l'état des composantes biologiques de l'écosystème et la composition physicochimique des eaux analysée suivant son aptitude à permettre le bon déroulement des cycles biologiques (physicochimie soutenant la biologie).

Concernant l'état chimique, la DCE fixe une liste de substances prioritaires dont il convient de réduire les rejets et des substances dangereuses prioritaires dont les rejets doivent être arrêtés ou progressivement supprimés.

Pour les eaux souterraines, l'objectif est d'atteindre un bon état quantitatif de manière à respecter un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux et un bon état chimique en réduisant progressivement la concentration en polluants.

Pour les eaux artificielles et fortement modifiées par des altérations physiques dues aux activités humaines (lacs artificiels, canaux, etc.), l'objectif est d'atteindre un bon potentiel écologique et un bon état chimique. Le bon potentiel écologique est déterminé par référence à des écosystèmes naturels de caractéristiques identiques ou voisines.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Loi Grenelle 2 ») a fixé un objectif de deux tiers des masses d'eau en bon état ou bon potentiel écologique en 2015.

2.2 La mise en œuvre de la DCE

La mise en œuvre de la DCE s'effectue selon un cycle de gestion de six ans qui se décompose en quatre grandes étapes :

- Évaluer l'état initial

L'état des lieux comporte :

- une analyse des caractéristiques du bassin (présentation générale des particularités du bassin et évaluation de l'état des masses d'eau),

- une évaluation de l'incidence des activités humaines sur l'état des eaux ainsi qu'une estimation du risque de non atteinte des objectifs du bon état,

- et une analyse économique des utilisations de l'eau, caractérisant le poids économique des activités liées à l'eau et les modalités de financement des politiques de l'eau.

- Suivre l'évolution de l'état des masses d'eau

Ce suivi est effectué au moyen de programmes de surveillance.

- Définir des objectifs et déterminer des mesures à mettre en œuvre pour les atteindre

Les SDAGE définissent les objectifs et les programmes de mesures déterminent les mesures adaptées à chaque masse d'eau.

- Établir à mi-parcours un bilan de la mise en œuvre des mesures

Ce bilan est actuellement réalisé par le CGEDD.

2.3 Le processus d'évaluation

- Les principes d'évaluation

L'approche introduite par la DCE sur les processus d'évaluation de l'état des eaux se traduit par deux principes :

- prise en compte conjointe de l'état écologique et de l'état chimique,
- évaluation basée sur l'écart entre la situation observée et une situation de référence reposant sur l'absence de pressions anthropiques.

- La méthode d'évaluation

Le processus d'évaluation de l'état des eaux part des données acquises dans le cadre de programmes de surveillance.

Des outils de mesure (métriques et indices) transforment ces données en valeurs signifiantes pour l'évaluation des éléments de qualité de chaque catégorie d'eau.

Enfin, des règles d'évaluation convertissent ces valeurs en classes d'état.

L'état général d'une masse d'eau se traduit en 2 classes (bon ou pas bon) qui résulte de l'état chimique (2 classes) et de l'état écologique (5 classes).

- L'unité d'évaluation : les masses d'eau

La DCE fait appel à une unité d'évaluation de l'état des eaux, qui porte le nom de « masse d'eau ».

Leurs définitions visent « une partie distincte et significative des eaux de surface » ou « un volume distinct d'eaux souterraines à l'intérieur d'un ou plusieurs aquifères ».

Les processus prescrits par la DCE pointent la nécessité d'une adéquation du découpage des masses d'eau avec des échelles fonctionnelles en matière d'écologie, de gestion et d'évaluation.

Le découpage des masses d'eau a été réalisé au niveau de chaque bassin.

- Les types d'état

La DCE fonde l'évaluation finale sur la classification des différents types d'état. Pour chaque type d'état (état chimique et état écologique), les modalités d'évaluation sont précisées :

- pour l'état chimique, il convient de respecter des seuils de concentration ou Normes de Qualité Environnementale (NQE). L'état chimique se décline en deux classes : « bon » ou « pas bon ». La détermination de l'état chimique fait référence à des listes de substances.

- pour l'état écologique, une évaluation en cinq classes est requise (de « très bon » à « mauvais »). La détermination de l'état écologique fait référence à des éléments de qualité. L'évaluation doit être faite en mesurant un écart à une référence, soit la comparaison pour chaque élément de qualité de la situation observée par rapport à une valeur de référence qui est la situation en l'absence de perturbations anthropiques. Les valeurs de référence sont déterminées par types de masses d'eau écologiquement homogènes, notamment à partir des données recueillies sur un réseau de sites non perturbés (« réseau de référence »). Un type de masse d'eau regroupe des milieux aquatiques homogènes du point de vue de certaines caractéristiques naturelles telles que le relief, la géologie, le climat, la géochimie des eaux ou le débit, qui ont une influence structurante sur la répartition géographique des organismes biologiques. Les écarts à la référence se traduisent par une valeur dite « Ratio de Qualité Écologique » ou (EQR).

- pour l'état quantitatif (pour les eaux souterraines), les objectifs fixés peuvent couvrir des aspects fonctionnels (ex : ne pas occasionner de dommages aux écosystèmes terrestres qui dépendent de la masse d'eau souterraine) pour lesquels les critères d'évaluation restent à préciser.

2.4 Les autres directives européennes

Depuis les années 1970, la politique publique de l'eau s'inscrit dans un cadre européen.

S'intéressant dans un premier temps aux usages de l'eau (eau potable, baignade, pisciculture, conchyliculture) puis à la réduction des pollutions (eaux usées, nitrates d'origine agricole), la législation européenne comprend aujourd'hui une trentaine de directives sur l'eau.

Les principales sont :

- Directive n° 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- Directive n° 76/160/CEE du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade
- Directive n° 80/68/CEE du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses
- Directive n° 86/278/CEE du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture
- Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires
- Directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
- Directive n° 98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Directive n° 2006/11/CE du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique
- Directive n° 2006/113/CE du 12 décembre 2006 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles
- Directive n° 2008/56 CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »)
- Directive n° 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau

- Directive n° 2009/54/CE du 18 juin 2009 relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles
- Directive n° 2009/90/CE du 31 juillet 2009 établissant, conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, des spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux

La DCE prévoyait l'adoption de mesures complémentaires.

Ces directives filles sont la directive n° 2006/118/CE du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration et la directive n° 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau.

En parallèle la directive Inondations 2007/60/CE et la directive cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM) 2008/56/CE sont construites sur le même schéma que la DCE.

DEUXIEME PARTIE – État des lieux de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau

Au terme de l'article 18 de la DCE, la Commission européenne réalise une évaluation de la mise en œuvre de la DCE par les États membres. En novembre 2012, elle a rendu son rapport en s'appuyant sur l'évaluation des plans de gestion de district hydrographique des États membres (les SDAGE en France). Il est accompagné de documents de travail détaillant l'analyse pour chaque État membre.

Le document de travail évaluant les SDAGE français constitue un élément essentiel pour:

- apprécier les orientations à prendre pour le prochain cycle de gestion de la DCE qui couvrira la période 2016-2021,
- et évaluer les risques de non atteinte des résultats fixés par la France pour 2015.

1. Aperçu de l'état des masses d'eau en France

1.1 Les masses d'eau de surface

Concernant l'état écologique des masses d'eau de surface, il ressort de l'évaluation que:

- 6,5 % présentent un très bon état écologique,
- 35 % présentent un bon état écologique,
- près de 40 % sont dans un état moyen,
- 12,5 % sont dans un état médiocre.
- un peu plus de 4 % sont dans un mauvais état.

56,5 % des masses d'eau de surface sont donc jugées dans un état inférieur à bon.

Un peu plus de 2 % des masses d'eau de surface sont dans un état écologique inconnu.

Concernant l'état chimique des masses d'eau de surface, il ressort de l'évaluation que :

- un peu plus de 43 % présentent un bon état,
- près de 23 % présentent un état inférieur à bon.

34,1 % des masses d'eau de surface sont dans un état chimique inconnu, ce qui constitue un pourcentage élevé. La Commission souligne qu'il s'agit d'un problème majeur entravant le reste du processus de planification (définition d'objectifs et conception de mesures appropriées en vue d'améliorer l'état).

1.2 Les masses d'eau souterraine

L'état chimique des masses d'eau souterraine a été jugé :

- bon pour près de 59 %,
- inférieur à bon pour 41 %.

Seule une masse d'eau présente un état chimique inconnu (dans le bassin du Rhône).

L'état quantitatif des masses d'eau souterraine a été jugé :

- bon pour près de 90 % des masses d'eau,
- 48 masses d'eau présentent un état quantitatif médiocre,
- 13 masses d'eau présentent un état inconnu.

1.3 Prévisions d'amélioration

L'état des masses d'eau de surface devrait s'améliorer de 13 % entre 2009 et 2015.

L'état des masses d'eau souterraine devrait s'améliorer de 7 % entre 2009 et 2015.

La Commission relève que l'amélioration prévue pour l'état des eaux souterraines diffère de manière plus importante entre les bassins que pour les masses d'eau de surface.

Enfin, il faut relever concernant les masses d'eau dont l'état est inconnu, que si aucune exemption n'est explicitement mentionnée pour une masse d'eau donnée, l'objectif à atteindre en 2015 pour cette masse d'eau sera un bon état.

2. Évaluation des SDAGE et des PdM

Il ressort de l'évaluation réalisée par la Commission sur la base des documents transmis (SDAGE et PdM) que la France a pris du retard dans la mise en œuvre de la DCE et dans la lutte contre les pollutions diffuses agricoles et la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

La Commission européenne a relevé les efforts menés par la France pour l'établissement des SDAGE :

- mise en place d'un processus de coordination entre les différents acteurs et de consultation du public,
- réalisation de nombreux guides nationaux détaillés (surveillance, méthodes d'évaluation écologique et chimique, évaluation des eaux souterraines, exemptions),
- prise en compte des principes fondateurs de la DCE concernant les méthodes d'évaluation écologique et chimique, la désignation des masses d'eau fortement modifiées, la surveillance, etc.

Mais les faiblesses constatées laissent à penser que la France n'a pas mis en place de façon satisfaisante les outils de connaissance permettant d'évaluer correctement l'état des eaux et n'a pas pris les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de 2015.

2.1 Les outils de connaissance nécessaires à l'évaluation de l'état des eaux

2.1.1 Lacunes concernant les classifications, les recensements et les définitions

- Classification des masses d'eau de surface

La Commission constate que la classification des masses d'eau de surface est incomplète.

- Méthode de désignation des masses d'eau fortement modifiées (MEFM)

La Commission estime que les méthodes de désignation des MEFM ne sont pas satisfaisantes.

Certaines étapes font défaut dans la méthode utilisée pour désigner les MEFM. L'approche graduelle semble ne pas avoir été totalement suivie. En particulier, les incidences négatives importantes des mesures de restauration sur l'utilisation ou sur l'environnement au sens large, ainsi que le manque d'options environnementales meilleures, ne sont pas clairement évalués dans les SDAGE. Le plus souvent ils ne contiennent que des informations très générales sur le processus de désignation et les résultats des évaluations susmentionnées ne sont pas décrits.

- Recensement des pressions importantes et de leurs incidences et recensement des principaux secteurs responsables de pressions

La Commission relève des lacunes dans le recensement des pressions importantes et de leurs incidences et lacunes dans le recensement des principaux secteurs responsables de pressions.

Les sources ponctuelles n'ont pas été clairement définies (stations de traitement des eaux urbaines résiduaires, tempêtes, etc.) et aucune explication claire n'est fournie sur les sources diffuses (eaux urbaines, agriculture, transport, etc.), ni sur les autres pressions (comme le captage d'eau, la régulation du débit et les changements morphologiques), à l'exception d'un bassin.

- Interprétation des services liés à l'utilisation de l'eau

La Commission établit que les services liés à l'utilisation de l'eau ont été interprétés différemment selon les bassins. Trois approches ont été identifiées :

- une approche large prenant notamment en considération tous les captages, stockages, traitements, endiguements possibles,

- une approche plus restreinte concernant le captage public et pour compte propre et le traitement des eaux usées pour tous les secteurs, ainsi que l'irrigation

- une approche encore plus restrictive ne tenant compte que du captage et du traitement des eaux usées pour les ménages et l'industrie, ainsi que du captage à des fins agricoles.

Une telle hétérogénéité des approches soulève de grandes difficultés.

À nouveau la représentation nationale et les citoyens sont privés d'informations essentielles.

Une connaissance précise des services liés à l'eau permet d'établir qui bénéfice de la ressource et d'adapter en conséquence son partage et d'orienter la politique de taxation et d'aides financières en conséquence. L'absence d'informations homogènes, et donc comparables, empêche la mise en place d'une politique efficace en la matière.

En outre, sachant que la tarification/récupération des coûts pourrait être une condition préalable à l'obtention de fonds de la politique de développement rural et de la politique de cohésion, de telles informations doivent impérativement être connues.

Les sources de financement complémentaires aux fonds issus des programmes ne sont pas mentionnées dans les SDAGE. L'absence d'information fausse à nouveau la politique d'intervention financière.

- Établissement des programmes de contrôle opérationnel

Les programmes de contrôles opérationnels devraient se baser sur les analyses des pressions et des incidences. Or, ils sont établis pour les masses d'eau qui risquent de ne pas atteindre les objectifs environnementaux d'ici 2015 et pour évaluer les améliorations de l'état des masses d'eau après la mise en œuvre du programme de mesures. Les sites de contrôle dans les masses d'eau sont définis comme étant représentatifs de la masse d'eau et des incidences et pressions entraînant un risque de ne pas atteindre un bon état ou potentiel, ainsi que comme étant représentatifs aussi de l'étendue de la masse d'eau.

La base sur laquelle les programmes de contrôle opérationnel est établi est donc défaillante.

2.1.2 Les méthodes d'évaluation

La Commission identifie des lacunes dans la mise en place des méthodes d'évaluation sur les éléments de qualité biologique et chimique des eaux de surface.

Ces lacunes impactent directement les autres étapes du processus de planification, à savoir la définition d'objectifs pour les masses d'eau et la conception des mesures les plus appropriées.

- Les méthodes d'évaluation des eaux de surface

Concernant les méthodes d'évaluation de l'état écologique, elle relève que toutes les méthodes n'ont pas encore été élaborées pour tous les éléments de qualité biologique et des méthodes font défaut pour un ou plusieurs types de masse d'eau.

La Commission constate notamment que les méthodes d'évaluation biologique pour les rivières sont nettement plus développées que celles relatives aux autres types de masses d'eau.

Elle juge également que les méthodes d'évaluation des éléments de qualité d'appui concernant les caractéristiques physico-chimiques et hydro-morphologiques ne sont que partiellement développées :

- éléments physico-chimiques : ils ont été évalués dans la plupart des bassins (température de l'eau, pH et concentration en oxygène), ainsi que la transparence

(uniquement pour les lacs). Mais d'autres n'ont pas été pris en considération, notamment la conductivité et la salinité,

- éléments hydromorphologiques : la continuité fluviale, le régime hydrologique et les conditions morphologiques ne sont généralement pas évalués. Aucune norme n'a encore été établie. L'évaluation se base sur les informations disponibles sur les pressions hydromorphologiques.

Concernant les méthodes d'évaluation de l'état écologique, la Commission constate que la totalité des 41 substances qui doivent être intégrées dans les méthodes d'évaluation n'a pas été prise en compte.

En outre, selon les bassins, ce ne sont pas les mêmes substances qui ont été utilisées.

Sur la prise en compte de l'annexe I de la directive 2008/105/CE établissant des normes de qualité environnementale (NQE), la Commission relève que la plupart des bassins l'ont utilisé mais pas tous. Les bassins d'outre-mer ne fournissent aucune information sur l'application ou non de la directive NQE et sur la manière d'appliquer les NQE au regard des 41 substances. Très peu d'informations sont fournies sur la prise en considération ou non des concentrations de fonds dans l'évaluation. Aucune explication n'est donnée sur la méthode. Des informations manquent également sur la façon dont les facteurs de biodisponibilité des métaux ont été pris en considération.

Enfin, sur les substances responsables de dépassements, très peu d'informations sont données concernant l'utilisation ou non de zones de mélange.

Elle constate également qu'aucune norme nationale plus stricte que les NQE n'a été fixée pour l'évaluation de l'état chimique des eaux de surface.

Au final, le constat de la Commission est sévère : les méthodes d'évaluation de l'état chimique des eaux de surface sont floues et ne précisent pas quelles substances ont été utilisées ni les raisons pour lesquelles certaines substances spécifiques ont été choisies.

- Les méthodes d'évaluation des eaux souterraines

L'évaluation de l'état des eaux souterraines fait également l'objet de critiques importante de la Commission.

Elle constate que l'approche des méthodes d'évaluation varie sensiblement selon les bassins.

Sur l'état quantitatif, les incidences des captages d'eaux souterraines ont été prises en considération, mais aucune information n'est fournie sur la façon dont l'équilibre entre la recharge et le captage d'eaux souterraines est évalué.

Sur l'état chimique, certains bassins n'ont pas établi de méthode définissant les dépassements acceptables des valeurs seuils (VS). La Commission estime que si des VS

ont bien été définies aux niveaux national et local, le lien entre elles n'est toutefois pas clair. Elle explique que les VS sont souvent établies en rapport avec les risques. Or, la prise en considération des niveaux de référence semble varier d'un bassin à l'autre.

En outre, des méthodes destinées aux évaluations des tendances et aux points de départ des inversions de tendance font souvent défaut.

- La mise en place du Système d'évaluation de l'état des eaux (SEEE)

Il faut relever que les outils de mesure et les méthodes d'évaluation prévus pour la mise en œuvre de la DCE ont été développés dans le cadre du projet appelé « Système d'évaluation de l'état des Eaux » (SEEE) dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'ONEMA.

Ce projet a pour objectif de fournir les concepts et les moyens nécessaires à la mise au point des outils de mesure (métriques, indices) et des règles d'évaluation.

Le SEEE doit également intégrer des métriques dites de « diagnostic » qui permettront de compléter ou d'affiner la connaissance de l'état des eaux et de réaliser des évaluations sur des données de réseaux complémentaires aux réseaux de surveillance de la DCE afin d'aider à la conception et au suivi des programmes de mesures.

Le SEEE se divise en deux outils :

- Un outil de simulation qui doit fournir aux experts les moyens nécessaires à la mise au point des métriques et des indices.
- Un outil d'évaluation qui doit reprendre un partie des composants validés par l'outil de simulation pour mener à bien toute la chaîne de mesure (calcul des métriques) et d'évaluation (règles d'évaluation) à partir d'un accès aux banques de données du SIE. Cet outil d'évaluation doit constituer à terme le portail d'accès pour l'évaluation.

Des défaillances importantes dans la coordination du SIE, dont le SEEE constitue un outil essentiel, ont été pointées par la Cour des comptes dans son rapport de févier 2013 sur l'ONEMA.

À cet égard, la Cour rappelle que « *Le système d'information sur l'eau est l'outil central permettant à la France de rendre compte à la Commission européenne de l'application des nombreuses directives sur l'eau applicables en la matière (directive cadre sur l'eau, directives sur les eaux résiduaires urbaines, les nitrates, les boues d'épuration, les eaux souterraines, les normes de qualité environnementales, les inondations, l'eau potable, les eaux de baignade et les eaux conchylicoles). Le respect des obligations européennes recouvre des enjeux financiers considérables* ».

L'outil de simulation du SEEE devait être réalisé en octobre 2008 et l'outil d'évaluation en décembre 2009. L'outil d'évaluation n'est toujours pas fonctionnel.

Les lacunes relevées par la Commission associées aux dysfonctionnements constatés par la Cour des comptes sur la coordination du SIE interrogent sur l'efficacité de l'action menée par l'ONEMA.

À défaut de réaction des autorités de tutelle, le retard dans la mise en place des méthodes d'évaluation risque fort de s'accentuer et les objectifs visant l'évaluation des eaux à partir de réseaux complémentaires à ceux de la DCE semblent compromis.

2.2 Les dispositifs nécessaires à la surveillance de l'état des eaux

2.2.1 La surveillance des eaux de surface

La Commission constate dans certains bassins des lacunes dans la surveillance des lacs (phytobenthos).

Par ailleurs, si les substances prioritaires et les autres polluants sont surveillés dans les eaux de surface, les SDAGE ne contiennent pas d'informations sur la surveillance des différentes substances spécifiques.

En outre, l'étendue du contrôle des sédiments et/ou du biote n'est pas claire.

2.2.2 La surveillance des eaux souterraines

La méthode employée pour détecter les tendances des polluants dans les eaux souterraines est expliquée dans les documents de référence mais aucune méthode nationale n'a été définie pour cette surveillance et chaque bassin utilise la méthode qui convient le mieux aux caractéristiques spécifiques de ses masses d'eau.

2.2.3 La surveillance des zones protégées

Les informations concernant l'existence d'un programme de contrôle spécifique pour les zones protégées destinées au captage d'eau potable sont floues.

2.3 Les informations justifiant les dérogations et concernant les objectifs complémentaires dans les zones protégées

2.3.1 Les dérogations

- Les dérogations au titre de l'article 4, paragraphes 4 et 5 de la DCE

Un nombre relativement élevé d'exemptions nécessitant un report de l'échéance (article 4, paragraphe 4) ou la définition d'objectifs moins stricts (article 4, paragraphe 5) ont été recensées dans tous les bassins et présentés sans justification claire.

Ce manque d'information rend impossible l'évaluation des choix opérés en la matière. Ainsi, ni la représentation nationale ni les citoyens ne sont en mesure de savoir pourquoi dans tel bassin et sur telle masse d'eau, il a été décidé de ne pas investir en faveur du bon état. La perte de maîtrise et l'absence de contrôle sur des choix aussi stratégiques sont problématiques.

Dans certains cas, les raisons pour lesquelles des dérogations sont clairement définies par masse d'eau, mais dans d'autres cas elles sont généralement décrites pour l'ensemble du bassin. Les raisons principales sont notamment la pollution diffuse et agricole, les déversements des stations d'épuration, etc. Les mesures de base (telles que visées à l'article 11, paragraphe 3, point a), de la DCE) ont été exclues du calcul des coûts disproportionnés.

- Les dérogations au titre de l'article 4, paragraphe 7 de la DCE

Il existe plusieurs projets auxquels l'article 4, paragraphe 7 est appliqué. Dans l'ensemble, les SDAGE mentionnent ces projets mais ne fournissent que des informations d'ordre général et il n'est dès lors pas possible de déterminer clairement si une évaluation appropriée a été effectuée comme l'exige l'article 4, paragraphe 7.

2.3.2 Objectifs complémentaires dans les zones protégées

Des zones protégées ont été clairement désignées dans tous les bassins. Cependant, les objectifs complémentaires ne sont pas assez stricts, notamment pour les zones destinées au captage d'eau potable, les eaux conchylicoles, les eaux de baignade et Natura 2000, où les objectifs des zones protégées sont pourtant plus rigoureux que ceux permettant l'obtention de la mention de bon état.

Dans certains bassins, la définition d'objectifs complémentaires pour l'eau potable manque de clarté. Il n'est fait référence aux zones protégées que dans le cadre d'une partie d'un registre en vertu de la législation nationale applicable, avec une référence générale aux objectifs à atteindre.

Le niveau de détail fourni concernant les objectifs complémentaires pour les zones conchylicoles varie d'un bassin à l'autre.

Pour les eaux de baignade et les sites Natura 2000, les objectifs complémentaires ont été définis dans le cadre de la mise en œuvre des directives «Eaux de baignade» et «Habitats», les masses d'eau protégées faisant partie d'un registre national, mais les SDAGE ne mentionnent pas ces objectifs complémentaires.

2.4 Les mesures prises pour atteindre les objectifs de 2015

Globalement, la Commission estime que les programmes de mesures sont insuffisants.

Lorsque des mesures sont définies au niveau du bassin ou du sous-bassin, peu de détails sont fournis quant aux mesures spécifiques à appliquer par masse d'eau.

2.4.1 Mesures liées à l'agriculture

L'agriculture a été définie comme une des principales pressions dans tous les bassins continentaux, essentiellement pour la pollution diffuse, y compris l'azote, le phosphore, les pesticides, les métaux et les micropolluants.

D'autres pressions importantes sont retenues selon les bassins : captage d'eau et transferts à des fins agricoles, pressions morphologiques dues aux activités agricoles et l'eutrophisation.

Les agriculteurs et les autres acteurs concernés ont été consultés durant la préparation des mesures destinées à l'agriculture. Les comités de bassin ont été chargés de rédiger les SDAGE et ont rassemblé différents groupes d'acteurs via des commissions locales qui ont participé à l'élaboration du SDAGE. Les agriculteurs ont vraisemblablement participé aux groupes de travail qui ont rédigé les SDAGE et les programmes de mesures. Les projets de SDAGE ont fait l'objet d'une consultation officielle auprès des chambres d'agriculture au niveau local. Les SDAGE ne contiennent toutefois aucune information détaillée sur les différents acteurs impliqués dans le processus ni sur la portée de leur contribution.

Les principales mesures liées à l'agriculture dans les bassins sont pour l'essentiel des mesures techniques et non techniques. Les mesures liées aux instruments économiques se limitent généralement à la tarification de l'eau pour l'irrigation et, dans certains cas, à l'indemnité d'occupation des sols et aux accords de coopération.

Les SDAGE ne contiennent aucune information précise sur le financement prévu des mesures agricoles. En particulier, le règlement sur le développement rural n'est pas réellement pris en considération dans le programme de mesures. Bien qu'il se rapporte

spécifiquement à la DCE, l'article 38 du règlement sur le développement rural n'est pas mentionné dans les SDAGE.

Le financement des mesures agricoles sera supporté par les programmes de développement rural, entre autres fonds disponibles. En outre, l'article 38 du règlement sur le développement rural sera pris en considération pour le financement des actions de prévention liées à l'article 7 de la DCE sur les zones protégées pour le captage d'eau potable.

Les SDAGE ne font aucune référence claire au calendrier prévu pour la mise en œuvre des mesures définies pour la période 2009-2015.

S'agissant du contrôle de la mise en œuvre des mesures agricoles, la plupart des SDAGE mentionnent qu'un mécanisme de contrôle est en place ou sera développé plus avant, mais aucun détail n'est fourni sur ce point.

Au final, les mesures prises en matière agricole manquent de clarté au regard des objectifs de la DCE et l'impact sur l'état des eaux n'est pas clair.

2.4.2 Mesures liées à l'hydromorphologie

La base de la sélection des mesures hydromorphologiques n'est pas claire car les mesures hydromorphologiques ne sont pas clairement reliées aux utilisations de l'eau ni aux pressions. En outre, il n'existe pas de lien évident entre les mesures et l'état actuel ni d'explications sur une possible amélioration de l'état. La description des mesures spécifiques à mettre en œuvre contenue dans les SDAGE est généralement vague.

La question du régime de débits fondé sur une approche écologique n'a pas non plus été définie alors qu'il s'agit également d'une question importante.

Des objectifs quantitatifs sont définis durant les périodes estivales pour les principaux confluents et autres points stratégiques. C'est notamment le cas pour les zones où des pénuries d'eau chroniques ont été recensées. Le débit minimal devrait aussi être défini pour chaque projet.

2.4.3 Mesures liées aux eaux souterraines

Aucune information n'est fournie sur les mesures destinées à combattre les dépassements des valeurs seuils.

2.4.4 Mesures liées à l'article 9 de la DCE (politiques de tarification de l'eau)

La fonction incitative de la tarification de l'eau et principe «pollueur-payeur» ne sont pas clairement définis dans les SDAGE.

Les SDAGE indiquent que les tarifs seront recalculés dans les régions où les ressources ne sont pas quantitativement à l'équilibre.

Il existe de profondes différences d'un SDAGE à l'autre concernant les services liés à l'utilisation de l'eau, le calcul de la récupération des coûts, la contribution à la récupération des coûts et la tarification incitative, ce qui témoigne d'une coopération insuffisante au niveau national. De même, aucune coopération au niveau international n'a été communiquée.

2.4.5 Mesures supplémentaires dans les zones protégées

Les zones protégées ont été clairement définies mais les SDAGE ne prévoient toutefois pas les mesures spécifiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs plus stricts pour lesquels les zones protégées ont été désignées. Il est considéré que les mesures figurant dans les programmes de mesures amélioreront l'état de toutes les masses d'eau et contribueront, dès lors, à la préservation des zones protégées.

Très peu de mesures sont reprises en tant que telles dans les SDAGE.

Des mesures supplémentaires spécifiques nécessaires pour garantir la qualité de l'eau et la qualité des eaux conchylicoles conformément à la directive «Eaux conchylicoles» ne sont pas clairement définies. De manière générale, aucune mesure ciblée spécifique pour les zones désignées comme étant protégées en vertu de cette directive n'est indiquée, mais d'autres mesures telles que celles mentionnées ci-dessus peuvent avoir un effet positif sur ces zones.

2.4.6 Gestion des risques d'inondation

D'une manière générale, les SDAGE contiennent peu d'informations relatives à des plans spécifiques en matière de gestion des risques d'inondation. L'article 4, paragraphe 6, n'a pas été appliqué.

2.4.7 Adaptation au changement climatique

Le changement climatique n'est inclus que de façon limitée dans les programmes de mesures. Il se rapporte essentiellement au contexte de la gestion des inondations, de la disponibilité de l'eau et des situations de rareté de la ressource en eau. Aucune tentative visant à vérifier si le programmes de mesures est adapté au changement climatique n'a été effectuée.

En conclusion, les lacunes et insuffisances relevées par la Commission doivent constituer un signe d'alerte.

En effet, le respect minutieux des différentes phases du processus de la mise en œuvre de la DCE doit permettre de fonder la gestion de l'eau sur une meilleure compréhension des risques majeurs et des principales pressions existantes. Ce n'est qu'à cette condition

que la mise en œuvre des mesures pourra être rentable et efficace et garantira un approvisionnement durable en eau.

Pour que la gestion de l'eau soit un succès, il convient d'établir un lien entre ces différentes phases. Les informations collectées sur les pressions et les risques devraient contribuer au développement de programmes de surveillance, et les informations issues de ces programmes, associées à une analyse économique, devraient permettre d'élaborer des programmes de mesures efficaces et rentables et de justifier les dérogations. La transparence de ce processus, intégrée dans une structure de gouvernance claire, encouragera la participation du public tant au développement qu'à la mise en œuvre des mesures nécessaires à une gestion durable de l'eau.

3. Les liens entre la DCE et la directive « nitrates » du 12 décembre 1991

La mise en œuvre de la DCE et celle de la directive « nitrates » sont intimement liées.

En effet, la pollution par les nitrates risque de compromettre l'atteinte du bon état des eaux et par voie de conséquence fait peser un risque contentieux pour non application de la DCE.

Dans son rapport sur l'ONEMA de février 2013, la Cour des comptes constate en effet une insuffisance de contrôle sur les nitrates.

Elle relève que la « pression de contrôle » est insuffisante pour faire diminuer ce type de pollution et se prémunir contre de nouveaux contentieux. La circulaire du ministère de l'environnement du 12 novembre 2010 fixe en effet un objectif de contrôle peu ambitieux au regard des enjeux : dans les zones les plus sensibles, 1 % seulement des exploitations d'un département font l'objet d'un contrôle. Ce taux, comparé à ceux des stations d'épuration (20 %) ou des seuils et barrages (100 %), ne semble pas de nature à contribuer à une diminution de la pollution de l'eau par les nitrates.

Deux actions contentieuses ont été engagées contre la France pour non-respect de la directive sur les nitrates, la première porte sur une délimitation insuffisante des « zones vulnérables » et la seconde sur le contenu des programmes d'actions.

La première action a fait l'objet d'une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne le 13 juin 2013.

TROISIEME PARTIE – 12 orientations et 70 propositions

Orientation n° 1- Retrouver un État qui impulse et qui pilote

CONSTATS – ENJEUX

1. La politique de l'eau est confrontée à de multiples défis

La politique de l'eau est souvent considérée comme une affaire essentiellement communale depuis le 19ème siècle (gestion de l'eau potable et de l'assainissement), interrégionale depuis la création des Agences de l'eau en 1962, ou- plus récemment – européenne avec les grandes directives sur l'eau.
Mais les enjeux ont considérablement évolué et désormais les défis sont d'une telle ampleur qu'apparaît l'impérieuse nécessité de retrouver un État pilote, qui exerce réellement ses prérogatives régaliennes et mette en place les moyens de la politique qu'il doit impulser dans le domaine de l'eau.

Les défis sont liés à la disponibilité et à la qualité de l'eau, à la préservation de la ressource, à la régulation de ses prélèvements et de ses usages, à la lutte contre toutes les pollutions. Ils portent sur la protection de la ressource et des différents milieux aquatiques, des zones humides, des captages, de la continuité écologique des rivières…

Les défis portent encore sur les enjeux liés au réchauffement climatique, aux problèmes d'inondation et de sécheresse, à l'aménagement des territoires, à la gouvernance, aux réformes institutionnelles, juridiques, au financement, au prix de l'eau et à son accès à tous.

Faut-il rappeler aussi que l'État doit respecter les directives cadres et rendre des comptes aux instances européennes ?

2. Face à ces défis, un fort volontarisme gouvernemental doit être affirmé

Les moyens d'intervention de l'État déjà nombreux doivent être complétés et rendus plus efficaces.

Un État qui pilote et qui affirme son volontarisme dans le domaine de la politique de l'eau, c'est un État :

- Qui assume sa fonction d'anticipation et organise le débat démocratique sur les grandes questions soulevées par l'eau ;
- Qui simplifie le droit ;
- Qui clarifie et organise les responsabilités et les compétences ;
- Qui rationalise le service public de l'eau et de l'assainissement ;
- Qui promeut une présence renforcée de la société civile dans toutes les instances de la gestion de l'eau et à tous les niveaux territoriaux ;
- Qui permet d'assurer des financements adaptés et pérennes aux politiques de l'eau ;
- Qui assure ses missions régaliennes de police ;
- Qui mobilise les territoires ;
- Qui donne à la puissance publique les moyens de la connaissance, de la recherche, de l'expertise et de l'ingénierie pour agir.

3. Le « modèle » français de l'eau a atteint ses limites

Le « modèle » français de l'eau a été considéré à son origine comme innovant par son approche (les bassins hydrographiques), ses principes fondamentaux (récupération des coûts, l'eau paye l'eau), sa gouvernance (les comités de bassin, Agences, SDAGE) et son système de financement (les redevances). Lors de leur création, les Agences de l'eau étaient des instruments réellement novateurs.

Ce système a certes permis des avancées au niveau de la réflexion, de la planification des politiques de l'eau sur les territoires, **mais aujourd'hui, l'organisation existante de la politique de l'eau en France a atteint ses limites.** Cette approche par bassin versant, donc à dominante fonctionnelle et à laquelle il est souvent fait référence, est venue il y a 50 ans se rajouter aux politiques et aux actions menées par les collectivités territoriales dans le domaine de l'eau il y a déjà deux siècle dans une logique qui, elle, était d'abord institutionnelle, renforcée ensuite par l'Europe et la décentralisation. De ce point de vue, l'histoire des politiques de l'eau en France explique les difficultés actuelles de la gouvernance de l'eau : multiplicité des acteurs, publics ou privés, locaux, nationaux et internationaux, avec des statuts, des objectifs différents, dilution des responsabilités et des compétences…

Elle peut expliquer aussi les difficultés à mener des actions, atteindre des objectifs, mobiliser des moyens et obtenir des résultats en faveur de l'intérêt général, du développement durable et plus particulièrement de la qualité de l'eau : prédominance d'intérêts catégoriels, stratégie d'acteurs, postures, rivalité de pouvoirs, responsabilité diluée de la puissance publique, désengagement de l'État, démotivation des élus…

Ce modèle a atteint ses limites sous bien d'autres aspects :

- La qualité de l'eau ne cesse de se dégrader sur l'ensemble du territoire, les phénomènes d'eutrophisation d'algues vertes prennent de l'ampleur et de nouveaux risquent émergent. Les usages évoluent, se multiplient (production d'énergie, transport fluvial, préservation de la biodiversité) et les conflits d'usage de la ressource s'exacerbent ;
- La question des pressions souvent excessives qu'exerce l'irrigation n'a pas encore trouvé de résolution consensuelle ;

Les principes « pollueur-payeur » et « l'eau paye l'eau » sont peu ou mal appliqués ;

- La démocratie de l'eau fonctionne très mal.
- **De nouveaux enjeux et difficultés apparaissent auxquels le modèle actuel ne pourra guère répondre** :
  - Problématique des inondations, sècheresse, réchauffement climatique…
  - Besoins de financement élevés pour réaliser des investissements lourds sur le petit cycle de l'eau (renouvellement des réseaux, assainissement non collectif) mais surtout sur le grand cycle de l'eau.
  - Inadaptation du système actuel des redevances, essentiellement payées par les usagers domestiques, pour assurer ce financement ; absence de fiscalité environnementale.
  - Nécessité d'intégrer la politique de l'eau dans les autres politiques publiques d'aménagement du territoire, de développement économique, touristique…

FREINS ET DIFFICULTES

Le pilotage de l'État s'avère difficile pour toutes ces raisons auxquelles s'ajoutent :

1. Une organisation administrative et politique éclatée

De même qu'il n'existe pas de Code de l'eau, mais de multiples Codes applicables à l'environnement, il n'existe pas de ministère de l'eau. Le ministre de l'environnement, du développement durable et de l'énergie a mis beaucoup d'années à rassembler l'ensemble des pouvoirs administratifs dans ce domaine.

Il doit assurer la responsabilité de coordonner l'action des différents ministères intervenant dans le domaine de l'eau, dont certains sont très puissants eu égard aux intérêts économiques et financiers en jeu.

De plus, il y a autant de ministères concernés que d'usagers de l'eau : santé, agriculture, industrie, intérieur, fonction publique et décentralisation, transports... De nombreux

établissements publics ont également été créés pour intervenir dans le domaine de l'eau : Onema, Agences de l'eau, ONF, BRGM, Cemagref, Ifremer...

Ce paysage administratif morcelé se retrouve à tous les niveaux : central, régional et départemental.

Sans abuser de l'image du « mille-feuilles », l'organisation administrative et politique de l'eau en France, composée d'une multiplicité de structures aux compétences variables, aux territoires divers, aux approches différentes (fonctionnelle ou structurelle) génère une multitude de circuits de décisions qui rendent difficiles le pilotage de l'État, dans un contexte où désormais l'Europe joue un rôle déterminant avec ses directives .

Ces éclatements et cloisonnements n'ont pas été favorables à une appréhension globale et transversale des enjeux.

Ils ont sans doute contribué à ralentir la mise en œuvre des directives par manque de communication et de coordination entre les principaux acteurs de leur pilotage.

2. Un Parlement peu présent sur les politiques de l'eau

Même si son rôle a été revalorisé par la Lema de 2006, le Parlement intervient peu dans le domaine de l'eau.

Rares sont au Sénat et à l'Assemblée nationale les commissions, groupes d'étude ou de travail s'impliquant dans les dossiers de l'eau.

Le Parlement est invité à débattre tous les 6 ans des orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des Agences de l'Eau et à fixer le plafond global de leurs dépenses correspondantes ainsi que celui de leurs contributions à l'Onema (Code de l'Environnement Art L213-9-1 alinéa 2).

Le Parlement définit les règles de l'assiette des redevances des Agences de l'Eau et en encadre les travaux conformément à la constitution. Il n'existe pas de rapport annuel de l'État sur la politique de l'eau en France. Par ailleurs c'est un parlementaire qui préside de droit le Conseil National de l'Eau.

Soulignons que, pour la première fois, un groupe d'étude « Politique de l'eau » a été créé à l'Assemblée nationale en janvier 2013.

3. Les agences de l'eau : entre l'État et les territoires

La faiblesse du pilotage de l'environnement dans la politique de l'eau s'explique aussi pour une part dans le rôle qu'ont les Agences de l'eau dans la politique de l'eau en

France et inversement, une partie des faiblesses des Agences de l'eau tient à leur situation intermédiaire entre l'État et les territoires.

L'État exerce sa tutelle sur les six Agences de l'eau, mais il est minoritaire dans leur conseil d'administration et ne les finance pas directement.

Il prélève même aussi parfois une part de leur trésorerie.

De ce fait, les agences de l'eau ont longtemps conservé une grande autonomie, renforcée par la complexité des problématiques, le poids des spécialistes et de la technostructure et la faible présence des élus.

C'est seulement depuis quelques années que des initiatives plus fortes ont été prises pour améliorer cette situation (contrats d'objectifs, évaluation).

De plus, la composition et la gouvernance des comités de bassin ne facilitent pas le volontarisme et l'efficacité de l'action publique dans le domaine de la politique de l'eau : dispositifs lourds (avec parfois plus de 180 membres), poids des lobbies, recherche systématique du consensus...

« La gouvernance actuelle ne permet pas toujours de dépasser, au niveau des bassins, les contradictions laissées pendantes au niveau national et au niveau européen entre certaines politiques publiques : politique agricole contre gestion durable de l'eau, préservation des milieux contre développement des énergies renouvelables et de l'hydroélectricité »[1].

4. Une grande diversité de textes et un droit de l'eau complexe

Même si le droit communautaire est devenu la principale source du droit de l'eau, la législation nationale est très abondante, la diversité des textes est grande et touche tous les codes : civil, rural, de l'environnement, des collectivités territoriales, de la santé, de l'urbanisme...

Ceci résulte de la diversité des usages de l'eau. Cette situation rend difficile la compatibilité entre elles des approches sectorielles de l'eau, la hiérarchisation de priorités parfois contradictoires, la nécessaire cohérence d'une approche intégrée de l'eau ou encore la visibilité, la lisibilité de la politique de l'eau et son appropriation par tous les acteurs.

[1] Rapport du Conseil d'État – 2010

5. Une coordination insuffisante sur les territoires

Plusieurs rapports soulignent des lacunes dans la coordination des services de l'État sur les territoires et principalement sur les bassins hydrographiques dont les limites ne correspondent pas aux limites administratives. Malgré l'existence des préfets et des délégués de bassin, cette coordination reste « perfectible ».

La coordination est également un enjeu fort au niveau des régions et des départements et elle concerne à la fois les instruments réglementaires et ceux de contrôle (police de l'eau).

PROPOSITIONS

1. Engager une nouvelle étape de modernisation et de décentralisation de l'action publique (voir orientation n° 4 : Mettre en œuvre une nouvelle gouvernance de l'eau pour mobiliser les territoires).

2. Créer une Autorité nationale de l'eau.

Cette idée a été débattue dans le cadre de l'examen de la loi sur l'eau en 2006. Il a alors été estimé que l'existence du haut Conseil de la Concurrence permettait de protéger efficacement les droits des consommateurs et finalement l'État a fait le choix d'externaliser ses responsabilités en créant l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) avec en son sein un Observatoire national des services d'eau et d'assainissement et une mission de conseil auprès des collectivités. Force est de constater que les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Pour autant, et au-delà de cet aspect, la pertinence de la création d'une Autorité Nationale de l'Eau est réelle.

Les raisons tiennent à la fois à la nécessité d'avoir une autorité de régulation dans le domaine de l'eau comme il en existe dans les autres secteurs de réseaux.

Est-il souhaitable que l'ONEMA soit à la fois juge et partie, opérateur ou régulateur ? L'eau est un domaine où les risques de conflits d'intérêt sont très élevés au regard de la structuration des acteurs et de leurs financements.

Cette autorité pourrait également favoriser la transparence de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement, analyser et suivre les circuits et flux financiers des politiques de l'eau, renforcer le dialogue démocratique dans les débats nationaux en élaborant par exemple régulièrement des rapports thématiques sur l'eau qui seront soumis au débat parlementaire.

- **Le développement des autorités administratives indépendantes (AAI)**

La plupart des États modernes disposent d'autorités indépendantes ou d'agences régulatrices. En France, des autorités administratives indépendantes (AAI) ont été mises en place dans les années 70.

Il en existe aujourd'hui une quarantaine. Elles interviennent principalement dans les domaines de la régulation économique et financière, l'information et la communication, la défense des droits des administrés et le nucléaire.

Les AAI bénéficient d'un plus large degré d'autonomie et d'indépendance que les administrations centrales et les établissements publics vis-à-vis du gouvernement. Toutefois, si elles ne sont pas soumises à un pouvoir hiérarchique ministériel, elles agissent cependant au nom de l'État et engagent sa responsabilité.

Cette exigence d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif est une garantie essentielle à l'exercice des missions de régulation de certains secteurs sensibles, exercice incompatible avec une gestion politique des dossiers. Cette garantie est également indispensable pour assurer la crédibilité et la légitimité de ces structures intervenant dans des domaines soumis à des changements économiques et juridiques importants tels que les processus de déréglementation et d'ouverture à la concurrence.

L'indépendance est en outre indispensable vis-à-vis des acteurs ou des entreprises du secteur concerné pour éviter la captation de la régulation par certains intérêts afin de maintenir une capacité impartiale d'arbitrage. Cette garantie est d'autant plus importante dans les cas où il apparaît nécessaire de séparer la fonction de régulateur de la fonction d'actionnaire (par exemple quand une entreprise publique occupe une place importante dans le secteur considéré - cas d'EDF et de GDF-SUEZ notamment).

Pour assurer cette indépendance, la désignation de nombreux membres de ces autorités fait appel aux autorités politiques (président de la République, présidents des assemblées, Premier ministre, ministres) et aux plus hautes autorités juridictionnelles. Et les AAI disposent de prérogatives importantes : pouvoir de réglementation et de sanction notamment. Certaines bénéficient d'un pouvoir quasi-juridictionnel.

Un rapport parlementaire sur les AAI, commandé par le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale et publié le 28 octobre 2010, expose que l'utilité des AAI est « *désormais démontrée* » et qu'il convient de garantir leur indépendance en les mettant « *sous la protection du Parlement* » pour qu'elles deviennent « *un outil essentiel de perfectionnement de notre République* ».

Les rapporteurs estiment cependant que le nombre d'AAI est trop élevé. Depuis des regroupements ont eu lieu et certaines AAI sont en cours de suppression. En revanche, d'autres sont sur le point de voir le jour et les rapporteurs préconisent leur création dans les secteurs où le risque de conflits d'intérêts est sensible.

À cet égard, il semble donc particulièrement pertinent de mettre en place une autorité de régulation dans le secteur de l'eau dont les garanties d'indépendance et les pouvoirs pourraient largement s'inspirer d'AAI existantes.

Cette autorité nationale de l'eau sera à la fois :

- **Un outil de régulation du secteur de l'eau**

L'eau est le seul secteur de réseaux ne disposant pas d'une autorité de régulation.

Il s'agit pourtant d'un secteur fortement concurrentiel, la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement étant dans sa très grande majorité déléguée à des entreprises privées.

C'est également un domaine où les risques de conflits d'intérêts sont très élevés au regard de la structuration des acteurs et de leur financement.

Dès le début du 20ème siècle, les professionnels de l'eau se sont organisés au sein d'associations et de fédérations pour représenter leurs intérêts. Ces structures, aujourd'hui extrêmement nombreuses, bénéficient de financements publics conséquents.

Le secteur associatif représentant les professionnels de l'eau, les entreprises délégataires et les bureaux d'études et d'ingénierie sont également très impliqués dans la production d'expertises stratégiques et la réalisation de programmes de recherche.

En outre, et comparativement à d'autres secteurs économiques, les professionnels de l'eau bénéficient d'une grande représentation au sein des établissements publics, des instances de concertation et des groupements d'intérêt public (Comité national de l'eau, agences de l'eau, ONEMA, etc.) et participent de ce fait aux prises de décisions et à l'octroi des financements.

Parallèlement, un certain nombre d'agents publics, issus en très grande majorité des corps d'ingénieurs de l'État, font partie des instances de décision du secteur associatif des professionnels de l'eau et exercent une partie de leur carrière au sein d'entreprises privées intervenant dans le secteur de l'eau (voir sur ce point l'étude intitulée "Les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et le secteur concurrentiel" réalisée en février 2012 par la Commission d'orientation et de suivi des IPEF et les critiques émises par la Cour des comptes dans son référé du 22 juin 2012).

Or, ce sont souvent ces mêmes agents publics qui interviennent dans le processus d'attribution des financements publics au secteur privé.

Une telle situation impose donc une particulière vigilance au regard de la prévention des conflits d'intérêts.

Afin de garantir la préservation des intérêts publics, l'eau ayant été déclaré « patrimoine de la Nation », et la maîtrise des orientations stratégiques par la représentation nationale, la politique de l'eau doit être pilotée par une véritable autorité de régulation nationale.

Les enjeux liés au développement de l'ingénierie environnementale renforcent aujourd'hui la nécessité d'une telle régulation.

- **Un outil pour assurer la prévention des conflits d'intérêts et la transparence de la gouvernance dans le secteur de l'eau**

Une autorité de régulation dans le secteur de l'eau pourrait ainsi être dotée de pouvoirs d'investigation et de sanction.

Concernant le pouvoir d'investigation, on relèvera que le CGEDD assure aujourd'hui des missions d'inspection et d'audit, mais il s'agit d'un service interne au ministère chargé de l'écologie et à ce titre il ne répond pas à l'exigence d'indépendance que seule la séparation des fonctions d'opérateur et de régulateur permet d'assurer.

Le CGEDD ne dispose par ailleurs d'aucun pouvoir de sanction.

En matière de sanction, les prérogatives dont disposent le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou l'Autorité de la concurrence et les procédures mises en place à cette fin pourraient être utilement transposées dans le cadre de la mise en place de l'autorité de régulation du secteur de l'eau.

En matière d'investigation, au regard de la spécificité de la structuration des secteurs publics et privés de l'eau et de la vigilance accrue qu'elle appelle au regard des risques de conflits d'intérêts, il semble opportun de s'inspirer du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique créant la Haute autorité de la transparence de la vie publique, appelée à jouer un rôle important en matière de prévention des conflits d'intérêts.

La mise en place d'un dispositif de déclaration d'intérêts dans le secteur de l'eau permettrait en effet de prévenir les situations de conflits d'intérêts ponctuelles et d'imposer l'abstention en cas de risque d'un tel conflit.

La déclaration d'intérêts vise à identifier les intérêts détenus par la personne concernée en relation avec les fonctions exercées, ou susceptibles de l'être, qui pourraient susciter un doute raisonnable sur son impartialité et son objectivité. La déclaration d'intérêts comprend la mention d'éventuelles participations dans des sociétés du secteur d'intervention et intègre des éléments d'ordre professionnel (activités exercées pendant une période récente). Elle fait également apparaître les responsabilités exercées dans le secteur associatif en relation directe avec le secteur concerné. Les déclarations d'intérêt sont rendues publiques.

Seraient soumis à la déclaration d'intérêts les dirigeants d'établissements publics, les membres des conseils d'administrations et des conseils scientifiques ainsi que les membres des commissions des instances de l'eau.

L'autorité de régulation aurait ainsi dans son champ de compétence le contrôle des déclarations d'intérêts.

Elle pourrait être saisie des cas supposés d'impartialité et interdire, le cas échéant, aux membres des conseils et commissions de prendre part aux délibérations et aux votes dès lors qu'ils ont un intérêt direct ou indirect à l'affaire examinée (par exemple : présence des bénéficiaires d'aides dans les instances décisionnaires).

Des mesures conservatoires pourraient également être prévues : impossibilité de siéger en conseils, commissions et groupes de travail en l'absence de déclaration d'intérêts, suspension de la participation aux travaux, etc.

L'autorité de régulation pourrait adresser des injonctions tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflits d'intérêts, cette injonction pouvant être publiée après recueil des observations de l'intéressé.

L'insuffisance ou l'omission d'une telle déclaration pourrait faire l'objet de sanctions spécifiques.

Dans le même sens, cette autorité pourrait assurer l'effectivité de la transparence de la gouvernance et contrôler la composition des instances d'administration et de concertation des établissements publics sur la base de dispositifs limitant le cumul de responsabilités au sein de ces instances mais également entre le secteur public et le secteur privé.

Un tel dispositif sur la limitation des cumuls de responsabilité pourrait être intégré dans les textes relatifs à la composition des instances, le cas échéant lors de modifications permettant d'améliorer la représentativité des usagers.

Ces dispositions participeraient à la fois au renforcement de la démocratie des instances et à la prévention des conflits d'intérêts.

L'Autorité Nationale de l'Eau favorisera la transparence de la gestion du service public d'eau et d'assainissement et de l'octroi des financements sur les territoires.

L'autorité de régulation pourrait également bénéficier de prérogatives de contrôle étendues concernant la gestion du service public d'eau et d'assainissement et l'octroi de financement.

Les missions de contrôle de l'autorité de régulation pourraient ainsi porter sur :

- le suivi du prix des services d'eau et d'assainissement sur le territoire national,

- le contrôle des contrats de délégation de service public,

- et la mise en œuvre de la péréquation des aides accordées par les agences de l'eau sur les territoires.

- **Renforcer le dialogue démocratique dans les débats nationaux**

Cette autorité de régulation pourrait également se voir confier une mission permettant de rétablir un dialogue démocratique dans les débats nationaux, notamment en passant commande chaque année d'un rapport thématique sur les politiques publiques de l'eau auprès des hautes instances (Conseil d'État, Cour des comptes, IGA, etc.).

Ce rapport fixerait des orientations et proposerait des évaluations législatives et règlementaires que le gouvernement soumettrait ensuite à l'approbation du Parlement.

- **La composition de l'autorité de régulation**

Au vu des missions et des pouvoirs qui pourraient être attribués à l'autorité de régulation, une composition collégiale constituée de représentants des corps de contrôle, des autorités juridictionnelles et de la représentation nationale, paraît adaptée.

L'autorité de régulation pourrait ainsi être composée d'un conseiller du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation ainsi que d'un représentant de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les membres de l'autorité pourraient bénéficier d'un mandat irrévocable d'une durée au moins égale à 5 ans, non renouvelable, et devraient être soumis au secret professionnel.

Orientation n° 2 - Rendre plus efficace la police de l'eau

CONSTATS - ENJEUX

1. La police de l'eau joue un rôle majeur dans la politique de l'eau

La « police de l'eau » réglemente les installations, ouvrages, travaux ou activités. En France la police de l'eau est assurée par trois polices spécialisées : la police de l'eau et des milieux aquatiques, la police de la pêche, la police des installations classées. Chacune de ces polices spécialisées a deux fonctions :

- La police administrative instruit, suit et révise les dossiers de déclaration et d'autorisation. La police administrative s'occupe également de contrôles sur le terrain.
- La police judiciaire contrôle le respect de la réglementation. Elle est exercée sous l'autorité du procureur de la République. En cas d'infractions, des procès-verbaux sont dressés. Les sanctions peuvent être administratives (obligation de réaliser des travaux, mise aux normes d'une installation...) ou pénales (amende, voire emprisonnement) pour les cas les plus graves relevant d'un tribunal.

La police de l'eau doit veiller à une bonne association des outils régaliens, financiers et d'ingénierie publique.

2. Les acteurs de la police de l'eau

- **La Mission InterServices de l'Eau** (MISE). Elle est placée sous l'autorité du préfet du département et regroupe l'ensemble des services de l'État et des établissements publics du département qui interviennent directement dans le domaine de l'eau (DDT, DREAL, Agences de l'eau, ONEMA...).
- **L'ONEMA**. Plus de 500 agents des services départementaux de l'ONEMA effectuent les contrôles sur le terrain. Son action se coordonne avec l'ensemble des services des polices de l'eau dans le cadre de conventions entre les préfets et l'ONEMA.
- **Les DREAL** coordonnent la police de l'eau au niveau régional. Les DREAL avec les DDT et les DDCSPP sont également chargées des inspections des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

- **La gendarmerie et les maires** constatent les infractions et les pollutions.

FREINS ET DIFFICULTES

1. Des lacunes et difficultés qui datent

Dans son rapport « l'Eau et son droit » de 2010, le Conseil d'État soulignait un certain nombre de lacunes concernant la police de l'eau : mauvais fonctionnement, hétérogénéité, absence de coordination, manque de moyens, insuffisance des suites données aux contrôles…

Une efficacité limitée :

Dès la loi de 1992, le Conseil d'État s'était inquiété de la capacité qu'aurait l'administration à exercer ces nouveaux pouvoirs... 20 ans plus tard il constatait que ses inquiétudes étaient fondées.

- Des failles dans le régime des déclarations et autorisations (en particulier pour les barrages) ;
- Un contrôle insuffisant du respect des différentes législations (déclarations et autorisations rarement contrôlées, proportion élevée de non conformités) ;
- Une organisation défaillante et des moyens mal utilisés (manque de moyens, dispersion des fonctionnaires de police dans plusieurs administrations différentes, diversité des statuts) ;
- Des sanctions peu nombreuses et bénignes.

Des polices multiples et superposées.

Il existait 25 polices différentes dans le seul code de l'environnement dont 13 concernent l'eau.

« Le droit administratif » a empilé les polices en créant à chaque occasion une police nouvelle par milieu, par activité, ou par type de territoire ».

Le Conseil d'État a toujours considéré, à juste titre, que le dossier de la police de l'eau et de l'environnement faisait partie des importants chantiers à mener pour parvenir à un droit de l'eau plus intégré et transformer la police de l'eau en une police de la protection du milieu appréhendant l'eau dans son unité naturelle.

Cet « interminable chantier » de simplification a été mis en œuvre progressivement.

La dernière étape et la plus importante date du 11 janvier 2012 avec l'ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement.

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement a été publiée au Journal Officiel du 12 janvier 2012.

Elle a pour base juridique la loi dite « Grenelle II», qui a habilité le Gouvernement à prendre
par ordonnance toutes mesures pour modifier la partie législative du Code de l'environnement afin de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des procédures de contrôle et des sanctions administratives et pénales.

L'ordonnance vise ainsi à harmoniser et à simplifier les dispositions du Code de l'environnement, qui contient vingt-cinq polices administratives spéciales, dont les régimes sont très variables d'une police à l'autre (diversité des règles de procédure applicables aux contrôles administratifs et de police judiciaire, diversité des sanctions administratives et pénales).

2. Les avancées de l'ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement

L'ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement du 11 janvier 2012 entrera en vigueur le 1er juillet 2013. Elle apporte plusieurs avancées :

- L'ordonnance conduit à un harmonisation/simplification et crée un nouveau Titre dans le Livre du Code de l'environnement.
- Elle procède à une extension des mécanismes auparavant prévus pour les régimes de police administrative, à la création d'une amende de nature administrative.
- Elle conduit à une harmonisation des sanctions pénales.
- Elle entraîne, en théorie, un durcissement des sanctions et des peines.
- Elle renforce sensiblement les pouvoirs des agents de police judiciaire.
- Elle permet la généralisation de la transaction pénale, qui devrait permettre une simplification de la résolution de certains dossiers.

3. Les difficultés qui restent à surmonter

La modernisation et l'harmonisation de la police environnementale est réelle. **Mais au-delà des aspects normatifs, l'enjeu réside dans sa mise en œuvre et de ce point de vue des obstacles restent à surmonter :** hétérogénéité des agents en matière de police judiciaire (agent de l'Onema, ONCFS, gendarmerie nationale…) multiplicité des services concernés, nombre limité de sanctions administratives, de poursuites (que l'on a du mal à chiffrer), pertinence du cumul sanction administrative et sanction pénale (constat d'impuissance), lenteur des décisions (au pénal c'est la dimension pédagogique qui

compte), sanctions rarement dissuasives, manque de juridictions, sensibilisation des magistrats aux enjeux environnementaux et européens, etc…

De plus, la politique de l'eau ne peut être efficace que si elle s'appuie sur un corpus réglementaire réellement appliqué, notamment via un contrôle régulier exercé de façon homogène sur l'ensemble du territoire.

L'animation des différents services déconcentrés et des établissements publics de l'État est nécessaire pour assurer cette cohérence, de même qu'une structuration efficace de l'activité de police.

Pour ce faire la coopération territoriale entre services de l'État et établissements publics doit être assurée tant au niveau régional qu'au niveau départemental, notamment au sein des Misen qui doivent voir leurs moyens renforcés.

Des plans de contrôle eau et nature sont élaborés par les Préfets depuis 2010, avec un cadrage régional. S'ils commencent à être bien maîtrisés, ils doivent faire l'objet d'une meilleure communication pour en assurer l'autorité et prévenir les résistances.

Pour être efficace, la stratégie post-contrôle (le passage à la sanction) doit être mise en œuvre. Le Conseil d'État écrit à ce sujet que « la faiblesse de la police administrative de l'État n'était pas compensée par la rigueur de la répression pénale ». De plus le manque de juridiction et le manque de formation des juges sont des éléments expliquant que le droit pénal de l'environnement soit peu appliqué dans les juridictions.

PROPOSITIONS

1. Assurer une meilleure coopération territoriale entre les services de l'État et l'Onema au sein des Misen et renforcer leurs moyens.

2. Communiquer davantage sur les plans de contrôle élaborés et mis en œuvre par les Préfets (afin de prévenir davantage les résistances éventuelles).

3. Cibler les contrôles sur des thèmes et/ou des zones à enjeux environnementaux forts.

4. Coordonner plus efficacement le contrôle de la réglementation (police de l'eau) et le contrôle de la bonne utilisation des fonds publics (mesures incitatives), en commençant déjà par l'échange d'informations.

5. Inclure dans les procès-verbaux des éléments de synthèse sur les enjeux économiques, environnementaux des dossiers concernés.

6. Regrouper les affaires environnementales au sein d'un seul Tribunal de Grande Instance par département et assurer un traitement plus rapide des dossiers et des prises de décisions.

7. Elaborer tous les ans un inventaire complet des politiques mises en œuvre en matière de police administrative et de police judiciaire.

8. Intégrer davantage l'enseignement de la police de l'environnement dans la formation initiale de l'École Nationale de la Magistrature et améliorer la formation continue des magistrats dans les domaines environnementaux et européens.

Orientation n° 3- Agir mieux au niveau de l'Europe

CONSTATS – ENJEUX

1. Les retards de la France dans la mise en œuvre des directives européennes

Notre pays a toujours pris d'importants retards dans la mise en œuvre des Directives européennes dans le domaine de l'eau, ce qui a entraîné des procédures précontentieuses et contentieuses. C'est vrai pour la Directive sur les eaux résiduaires urbaine (DERU de 1991) comme pour la Directive Cadre européenne (DCE de 2000).

La directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU) impose aux États membres la collecte et le traitement des eaux usées pour toutes les agglomérations afin d'éviter que leurs rejets ne polluent les milieux naturels.

Les États membres doivent en particulier se doter des moyens pour que les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires et que celles qui pénètrent dans les systèmes de collecte soient, avant d'être rejetées, soumises à un traitement.

Des échéances, dépendant de la taille et du lieu de rejet de chaque agglomération, étaient fixées (allant du 31 décembre 1998 au 31 décembre 2009).

La directive a été rapidement transposée dans le droit français par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses textes d'application pris en 1993 et 1994 et révisés en 2006, désormais tous codifiés dans le Code de l'environnement et de le Code général des collectivités territoriales.

Par contre un retard très important a été pris dans l'application de la Directive du fait d'une mobilisation tardive et d'investissements très coûteux, ce qui été source de multiples procédures et contentieux européens.

La mobilisation n'est devenue vraiment effective qu'au moment de la première condamnation financière de la France en 2006, soit 15 ans après l'adoption de la Directive.

La DCE du 23 octobre 2000 a été transposée dans le droit français plus rapidement avec la loi du 21 avril 2004.

Une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des directives européennes est indispensable.

2. La France doit également agir très en amont, dans l'élaboration des textes

La France n'est pas un véritable acteur de la construction des politiques européennes de l'eau. Elle ne co-construit pas assez avec l'Europe.

Un débat silencieux, mais fondamental pour nos services publics, se déroule en ce mois de juin 2013, au sein de l'Union européenne. La directive « concessions » présentée en décembre 2011 par la Commission européenne continue son cheminement procédural. Tous les services publics sont concernés : déchets, nettoyage urbain, transports, santé, services sociaux, énergie et, surtout eau. Ces services risquent de se retrouver dans des situations de privatisation. L'initiative citoyenne européenne Right2Water « L'eau est un droit humain » compte, aujourd'hui, plus d'un million et demi de signatures partout en Europe. La France, par son gouvernement et ses élus, doit être très présente dans les discussions sur la directive « concessions ».

FREINS ET DIFFICULTES

L'une des sources principales de précontentieux et de contentieux résulte du défaut ou de la mauvaise application des directives. Il est crucial d'ancrer la transposition des directives et la bonne application du droit communautaire en général dans un cycle long d'implication des ministères et du Parlement, en vue d'une appréciation précoce et précise du droit européen[2].

1. L'implication de la France doit donc intervenir dès la phase d'élaboration de la proposition d'acte et de sa négociation par les instances européennes.

L'intervention en amont de l'administration française, notamment de la Représentation permanente, auprès de la Commission européenne et au moment de l'élaboration des directives, de la fixation de leur objectif doit permettre de peser davantage sur leurs contenus et leur pertinence.

Dans le domaine environnemental et dans celui de l'eau en particulier, les mesures ne doivent pas être cloisonnées.

[2] Voir : rapport sénatorial de Mme Fabienne Keller

Au niveau européen, comme au niveau national, l'idée doit être défendue d'une approche globale, multi-causale et multi-objectifs pour prendre en compte les différentes dimensions liées à l'eau.

Il s'agir d'appréhender globalement les enjeux et d'assurer une meilleure transversalité des objectifs afin de ne pas cloisonner les problématiques et de se retrouver à opposer les priorités environnementales entre elles : eau et agriculture, eau et énergie (hydroélectricité)…

À ce niveau, c'est aussi une action très en amont qu'il faut mener à travers une impulsion à donner au niveau européen à partir d'une vision nationale. Ceci afin d'aboutir à une approche plus intégrée de la question de l'eau et de la lutte contre la pollution.

L'objectif est aussi d'avoir des textes qui soient gérés de manière plus globale en introduisant les notions de valeur environnementale et d'avantages-coûts pour la collectivité, d'avoir des directives européennes en termes d'usages de l'eau, de consommations, de qualité, d'impact sur l'environnement, d'investissements et de financement par exemple.

2. Le pilotage et la gouvernance des directives, au plan national et local doivent être améliorés en associant les différents acteurs concernés.

Doivent être mieux associés au travail législatif européen les acteurs locaux (régions, départements, EPCI, collectivités territoriales, Agences de l'eau) car ils seront ensuite chargés de la mise en œuvre de la directive tout en renforçant l'échange et l'articulation avec l'État.

Le but est de fédérer l'ensemble des acteurs autour de chaque directive, d'assurer une bonne information et une prise de conscience partagée des enjeux. Il est de lever les difficultés liées à la multitude des acteurs de l'eau et à la dilution des responsabilités.

PROPOSITIONS

1. Mettre en place des lieux de pilotage au plan national rassemblant l'ensemble des acteurs compétents sur la DCE, avec un cadrage financier et un suivi opérationnel des actions (composé de représentants de l'État, du Parlement, des Agences de l'Eau, des collectivités territoriales et d'experts du droit européen).

2. Constituer une « équipe-projet » ministérielle sur chaque texte destinée à le suivre de sa négociation à l'achèvement de sa transposition.

3. Impliquer davantage le Parlement national au processus d'élaboration des textes communautaires en associant très en amont les commissions à l'élaboration des projets de directive. Organiser tous les ans au Parlement un débat sur l'eau. Créer une commission parlementaire composée de 6 députés et sénateurs (émanant des commissions des lois, finances et développement durable) chargée du suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des textes.

4. Inscrire chaque année à l'ordre du jour des Comités de bassins les comptes rendus, rapports et avis émis par la commission européenne dans les domaines de l'eau (Blueprint…).

5. Diffuser une culture européenne auprès de tous les acteurs de l'eau (élus, agents, publics, etc.)

Orientation n°4 - Mettre en œuvre une nouvelle gouvernance de l'eau en mobilisant les territoires

CONSTATS - ENJEUX

Bottom-up et Top down

La gouvernance de la politique française de l'eau et son organisation territoriale se sont construites au fil de l'histoire, du développement de ses usages, de l'émergence des problématiques nouvelles et des réponses qui ont été apportées.

Elle implique de ce fait de multiples acteurs et se caractérise par un paysage administratif et organisationnel extrêmement morcelé tant au niveau de l'État et de ses établissements publics qu'au niveau régional et local.

De plus l'Europe et les Directives européennes, transposées en droit français ont introduit une nouvelle approche verticale et à dominante « descendante » de la politique de l'eau dans laquelle les Agences de l'eau jouent un rôle déterminant.

En France, l'eau n'est pas gérée comme une compétence mais une multitude de compétences

Cette situation génère des effets négatifs (lourdeur, redondance, pertes en ligne…) et tend à rendre illisibles et moins efficaces les dynamiques qui doivent se déployer en faveur de la construction des politiques publiques de l'eau. Elle ne facilite pas la participation et la mobilisation des acteurs.

Un paysage de l'eau qui s'est construit sur des logiques différentes

Une des raisons qui expliquent les difficultés actuelles se trouve dans l'histoire de l'eau et des politiques publiques de l'eau menées au fil de cette histoire.

Celle-ci a commencé par l'usage agricole de l'eau puis l'implication des communes en matière d'eau potable et d'assainissement au XIXème siècle. Pendant très longtemps ce sont les usages humains et les usages économiques de la ressource qui l'ont emporté.

Les compétences, les acteurs, la législation, le droit, les rapports de force... se sont structurés à partir de ces problématiques.

Ainsi, dès 1804, le Code Civil procédait déjà à une parcellisation de droit de l'eau (eaux de surface et eaux souterraines, cours d'eau domaniaux soumis au droit public et cours d'eau non domaniaux soumis au droit privé).

Bien plus tard c'est véritablement avec la Loi de 1992 que la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques a été prise en compte.

Les directives cadres européennes sont intervenues dans le même sens à la même époque : directive relative aux eaux résiduaires urbaines et directive nitrate en 1991, DCE en 2000 transposée en France par la Loi du 21 avril 2004...

Depuis une trentaine d'aimées, le droit communautaire s'est imposé comme la principale source du droit de l'eau pour les membres de l'Union européenne. II demande aux états membres d'être garant de l'atteinte des objectifs et des bons résultats en matière de quantité et de qualité et d'en assumer la responsabilité.

Parallèlement les interventions de l'État et des collectivités territoriales se sont multipliées. À partir de 1964 et de la Loi sur l'eau de nouvelles structures (établissements publics, agences) dotées de la personnalité morale et de nouveaux outils (redevances, SDAGE...) se sont rajoutés dans l'architecture globale de la gestion de l'eau. La plus récente est l'ONEMA créée par la Loi de 2006.

Elles ont été conçues sur des logiques fonctionnelles et territoriales différentes. Elles ont obtenu des missions d'objectifs et ont été dotées de moyens humains et financiers considérables. Elles sont devenues également opérateurs et parfois maîtres d'ouvrage.

L'État et la puissance publique ont de ce fait, été dépossédés pour une part de leurs missions de conception, de régulation, de pilotage et de maîtrise d'ouvrage de la politique de l'eau

En complément du rôle de l'État, l'implication des collectivités territoriales est ancienne, (pour la potabilisation de l'eau, sa distribution, l'assainissement et la collecte des eaux pluviales). Leur poids dans les politiques de 1"eau s'est constamment renforcé. Les départements ont progressivement exercé des compétences dans les équipements d'adduction eau potable et d'assainissement, l'aménagement dans les secteurs ruraux, les Satese, SPANC...

L'implication des régions est plus récente, mais elle ne cesse de s'intensifier. Elle prend encore plus de sens avec la nécessité d'intégrer la politique de l'eau dans les politiques publiques transversales prenant en compte les enjeux de développement économique, agricole, touristique, d'aménagement du territoire...

Ainsi d'un service public local, la question de l'eau s'est progressivement élargie à d'autres problématiques. Les collectivités territoriales, départements et régions se sont impliqués davantage, à la faveur également des lois de la décentralisation de 1982-1983 (qui leur ont donné davantage de compétences), et plus récemment à la faveur du développement de l'intercommunalité.

Parallèlement, les enjeux liés à l'eau se sont multipliés et diversifiés au fil du temps:

Les usages de l'eau ont d'abord été agricoles, puis liés à l'hygiène publique, à l'usage domestique (alimentation des populations en eau potable) aux usages économiques et industriels. C'est plus récemment que les enjeux environnementaux, et qualitatifs de préservation de l'environnement, des milieux aquatiques, de la biodiversité ont été pris en compte.

Ces évolutions des politiques publiques de l'eau et de ses usages ont eu plusieurs conséquences :

- L'abondance, la segmentation, la parcellisation, l'éclatement et la complexité du droit et de la législation de l'eau.

  « Cette fragmentation législative n'est plus en cohérence avec le principe de la gestion intégrée de la ressource qui, au cœur du modèle français de gestion de l'eau depuis 1964, cherche à faire prévaloir son unité physique à l'état naturel au-delà de la segmentation de ses usages » écrit le Conseil d'État dans son rapport « l'Eau et son Droit ».

- La faible lisibilité du rôle de l'État, la complexité et le morcellement de son administration à tous les niveaux que ce soit au niveau central, régional ou départemental.

  Un État qui désormais est soumis aux exigences européennes d'objectifs et de bons résultats qualitatifs pour l'eau et qui a délégué aux collectivités territoriales de nombreuses politiques, et actions notamment dans le cadre du petit cycle de l'eau.

- Un État qui peine à contrôler et à optimiser les multiples instruments réglementaires, financiers, contractuels de la politique de l'eau mais aussi ceux de la connaissance et de la recherche.

- La multiplication des acteurs, des responsabilités, des compétences et la coexistence de deux approches, de deux organisations : l'une fonctionnelle avec les Districts (« bassins hydrographiques ») certes pertinente pour la réflexion et la planification dans le domaine de l'eau, mais qui s'est aussi structurée en termes organisationnels, et l'autre institutionnelle avec l'État et les collectivités locales

qui sont toujours intervenus dans le domaine de l'eau et dont les actions et les compétences n'ont cessé de se renforcer.

Sauf à complexifier davantage le paysage de l'eau et à rester inefficace, les réponses aux nouveaux défis liés à l'eau nécessitent désormais de clarifier cette problématique, ou de faire des choix entre ces différentes approches.

Il s'agit en tout état de cause de mettre en place une nouvelle gouvernance de l'eau permettant d'articuler les approches institutionnelles avec les logiques et organisations fonctionnelles.

Il s'agit aussi de compléter la logique « descendante » (Top-down) qui résulte des directives européennes par une nouvelle dynamique « ascendante » (Bottom-up) des politiques de l'eau mobilisant les territoires et leurs acteurs.

La territorialisation est un gage d'efficacité de l'action publique et en particulier dans le domaine de l'eau

Il est possible de discuter à l'infini sur la problématique des découpages pertinents car il existe de multiples réponses en fonction des politiques publiques concernées : le bassin hydrographique pour l'eau, le bassin de vie pour le développement économique, le pays pour l'aménagement de l'espace…

Or une politique de l'eau efficace nécessite une intégration et une transversalité des différentes politiques publiques impactantes sur les questions de l'eau.

La bonne réponse est la gouvernance et la mobilisation des territoires : comment permet-on aux acteurs qui conjuguent les actions sur un même territoire de se mettre d'accord pour rendre plus efficace leur action et définir ensemble leurs priorités ? De plus, les territoires ne sont pas tous semblables et il importe de mettre en œuvre, par le biais de la décentralisation, une gestion différenciée des territoires.

La territorialisation permet dans le domaine complexe de l'eau, varié, hétérogène d'apporter plus de lisibilité, de proximité, de souplesse, de cohérence, de réactivité et de responsabilité. Elle renforce la démocratie, en ce qu'elle améliore la connaissance que les citoyens ont de l'action des collectivités, mais aussi leur reconnaissance.

De plus la territorialisation facilite le contrat, le cas échéant autour d'un chef de file. Elle aide à apprendre des autres, mais aussi à réussir avec eux. Elle induit un processus d'amélioration continue.

Aujourd'hui, la gouvernance et la mobilisation des territoires sont le véritable « Talon d' Achille » de la mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne pour l'atteinte du bon état des masse d'eau dans le calendrier prévu.

Les déclinaisons territoriales des politiques de l'eau

Les déclinaisons territoriales des politiques de l'eau en France se sont aussi élaborées à partir des Agences de Bassin qui, après avoir exercé des fonctions uniquement financières, ont vu leur action élargie par la loi de 1992 à des missions de planification et de fixation d'objectifs. Des SDAGE et des programmes pluriannuels de mesures et d'action à entreprendre ont été élaborés.

Dans les bassins, les Sdage ont à leur tour été déclinés sur les territoires par un certain nombre d'outils :

- Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ;
- Les contrats territoriaux, parfois labellisés par les Comités de Bassin en contrats de milieux (contrat de rivière, contrat de baie) ;
- Les Plans d'Actions Opérationnels Territorialisés (PAOT).

La pertinence des SAGE sur les territoires

La couverture du territoire national par les SAGE s'est développée régulièrement, mais les situations sont aujourd'hui différentes d'un bassin à l'autre.

Sur le bassin Loire-Bretagne, ils occupent 84% du territoire (56 SAGE), la totalité du bassin Artois-Picardie, les 2/3 du territoire du bassin Adour-Garonne (22 SAGE), près de 40% des bassins Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée, Corse et Rhin-Meuse.

Plusieurs observations complètent ce panorama :

- Les SAGE sont actuellement à des stades différents d'avancement car les procédures sont très longues : sur les 80 SAGE prioritaires, seulement la moitié sont en chantier ;
- Les SDAGE, élaborés et adoptés par les Comités de Bassin (puis approuvés par les Préfets) contiennent tous des dispositions précises pour favoriser leur déclinaison en SAGE et faciliter leur émergence : carte des SAGE prioritaires (prévue par l'article L 212-1 du Code de l'Environnement), aides spécifiques, mobilisation des équipes des Agences de l'Eau, financement d'animateurs, etc...
- Les territoires non couverts par des SAGE font aussi l'objet d'une déclinaison des SDAGE et de gestion concertée au travers de contrats : contrat de rivière, contrat de baie, contrat de nappe.

On compte aujourd'hui environ 150 Sage en France. De l'avis quasi général, ils s'avèrent être des outils pertinents et privilégiés pour la mise en œuvre de politiques de l'eau efficaces sur les territoires et pour répondre aux objectifs de la DCE.

Les Sage ont de nombreux atouts :

- Forte capacité à mobiliser les acteurs ;
- Lieu d'échange, d'information, de concertation, de co-construction des politiques de l'eau ;
- Meilleure appropriation par les acteurs des actions à mettre en œuvre : « on est plus fort ensemble » ;
- Effet d'entraînement réel sur la mise en œuvre des actions opérationnelles engagées en vue de l'atteinte du bon état ;
- Les SAGE sont opposables aux tiers ;
- Efficacité du dispositif, en particulier pour les problématiques quantitatives de la ressource, la restauration morphologique des cours d'eau, la reconquête de la continuité biologique, ou encore lorsque les territoires sont concernés par des risques significatifs de dégradation de l'état des eaux du fait de pressions démographiques, touristiques et/ou financières liées au développement territorial.[3]

De plus, les SAGE peuvent permettre de définir des priorités d'usages dans les territoires ainsi que la répartition des volumes globaux de prélèvements entre usagers. Les questions du partage de la ressource prendront encore plus d'acuité avec le réchauffement climatique.

À l'analyse il apparaît que l'outil SAGE permet de mettre en œuvre véritablement les principes fondamentaux sur lesquels repose la réussite des politiques de l'eau : la proximité, la volonté, la transversalité et la solidarité.

La proximité, en rapprochant la gestion de l'eau des acteurs locaux, sur un territoire cohérent, et en ne la confinant pas dans une sphère composée d'acteurs spécialisés. C'est un enjeu de démocratie citoyenne que de permettre aux consommateurs et autres usagers de contribuer directement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'eau allant au-delà des modes d'expression et de représentation actuels (voir chapitre sur la démocratie).

La volonté, en mobilisant les élus et les acteurs dans un cadre concerté (la Commission Locale de l'Eau), lieu d'échange et d'élaboration territoriale d'une politique de l'eau, d'un programme d'action, avec des maîtres d'ouvrage et des financements identifiés. Il s'agit de réinsérer les collectivités et les élus dans les discours sur les politiques de l'eau, élus qui ont déjà la responsabilité de la distribution de l'eau et qui auront demain la compétence globale de la gestion des milieux aquatiques.

La transversalité, désormais indispensable pour répondre aux objectifs de la DCE et pour mettre en œuvre une approche territoriale de la gestion de l'eau au sein d'une véritable politique d'aménagement de l'espace et de développement des territoires. La

[3] Cf étude réalisée par l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse en 2011-2012

politique de l'eau est aussi fortement impactée par les autres politiques de développement économique, agricole, industriel, touristique...

Cette transversalité prend sa pleine mesure dans la prise en compte de l'eau de manière globale et intégrée, de l'amont à l'aval, de la source à la mer, incluant l'ensemble des problématiques liées à la fois au « contenu », l'eau, mais aussi son « contenant », les milieux naturels qui lui sont associés.

La solidarité, entre les acteurs pour mieux gérer la ressource entre ceux qui la consomment et ceux qui la protègent, entre les territoires, de l'amont à l'aval.

Les contrats territoriaux :

Les programmes des Agences de l'Eau (les 10èmes viennent d'être adoptés pour la période 2013- 2018) contiennent des actions prioritaires pluriannuelles souvent déclinées sur les territoires pour leur mise en œuvre par des contrats aux dénominations multiples : contrats de baie, de rivières, de nappe, de bassin versant, Plans Territoriaux d'Actions Prioritaires en Seine Normandie...

L'élaboration et le financement de ces contrats figurent au nombre des priorités fixées aux Agences de l'Eau par la loi de 2006. Souvent présentés par les EPCI ou les syndicats mixtes, ils sont agréés par les Comités de Bassin et signés par les Préfets.

Les contrats de rivière couvrent à eux seuls environ 10 % du territoire national.

L'Agence de l'Eau Seine Normandie a réalisé en 2012 une évaluation de « l'outil contrat » sous ses 7ème, 8ème et 9ème programmes, soit sur la période 1997-2010. L'AESN a fait évoluer son dispositif au fil des programmes en mettant en œuvre trois générations de contrats : des contrats ruraux, des contrats territoriaux, puis des contrats globaux.

Leurs effets ont été positifs sur certains aspects de la gouvernance locale (concertation entre les acteurs, coordination des interventions, expertise locale, mutualisation), **mais plus limités sur l'organisation des acteurs et de la maîtrise d'ouvrage locale.**

Les contrats ont rarement modifié la gouvernance de l'eau de façon globale (par exemple pour la création de nouvelles structures généralisées autour de l'eau, l'émergence de SAGE...) même si quelques exemples ponctuels existent. Leur contribution a été limitée pour la mise en place de projets territoriaux globaux avec des collaborations transversales entre maîtres d'ouvrage.

Cette évaluation constate que, dans l'ensemble, les contrats ont davantage été au service de démarches de mise en conformité technique (gestion de dossiers de dépollution) que de projets politiques ou territoriaux abordant l'eau comme un vecteur de

développement local (rivières et tourisme local, circuits courts au service de la protection de la ressource...).

De plus, leurs impacts potentiels ont plutôt porté sur le petit cycle de l'eau. Ils ont été plus limités sur le grand cycle et les réponses aux « défis DCE » (gestion des pollutions diffuses agricoles, pollution dispersées artisanales, gestion des milieux aquatiques et humides, ruissellement...).

Les contrats se limitent souvent à la seule entrée technique et financière, le plus fréquemment orientés sur la dépollution, **ils manquent d'incitativité** et, faute de projet ou de portage politique suffisant, n'interagissent **pas souvent sur les politiques d'aménagement du territoire et de développement local.**

Bons leviers de mises aux normes réglementaires ou d'amélioration de pratiques, les contrats signés par les Agences de l'Eau avec les territoires rencontrent des difficultés pour « exiger » ou « contraindre » afin de se rapprocher d'une logique de résultat et de répondre aux défis de la DCE.

Il est constaté aussi des différences dans les politiques menées par les Agences de l'Eau au niveau des contrats :

- Dans les profils thématiques des contrats (une majorité de contrats agriculture ou rivière) dans leur caractère parfois exclusif (financement de certaines actions seulement).
- Dans la place qu'ils occupent au sein des politiques des agences : les contrats couvrent près de 80 % du bassin Rhône Méditerranée Corse et 70 % du bassin Loire Bretagne (la Bretagne comprend 20 SAGE et 50 contrats de territoires portés par des syndicats mixtes).

Enfin, les contrats ont été mis en œuvre de manière totalement indépendante aux SAGE et il n'y a aucune articulation entre eux. Très souvent ils ont existé avant les SAGE.

Les contrats se situent sur le plan de la programmation d'actions et de dotations, alors que les SAGE proposent des orientations et une stratégie d'action globale allant jusqu'à définir une réglementation locale.

Cette incohérence résulte pour une large part de la faible implication des Agences sur l'outil SAGE au cours des différents programmes passés et sur des décalages d'échelles géographiques et temporelles.

Les Plans d'Action Opérationnels Territorialisés(PAOT)

Les Programmes de Mesures (PDM) des SDAGE identifient les actions pour atteindre les objectifs de la DCE.

Leur appropriation sur les territoires par les services déconcentrés de l'État, les établissements publics, les financeurs, les maîtres d'ouvrage, est une nécessité pour permettre leur mise en œuvre. C'est pourquoi, il a été institué en 2009 les PAOT qui constituent la déclinaison territorialisée au niveau départemental du PDM.

Ils doivent être élaborés dans chaque département par les MISEN sous la responsabilité du Préfet.

Les SDAGE et PDM arrêtés en décembre 2009 pour la période 2010-2015 constituent la référence pour les bilans réglementaires à effectuer en cours et en fin du premier cycle de la DCE.

Ainsi, le PAOT, outil opérationnel de la MISEN pour la mise en œuvre du PDM, a pour objectif de définir la liste des actions mises en œuvre sur les départements et les modalités de coordination des acteurs de la MISEN nécessaires à leur réalisation.

Leur mise en œuvre récente - les premiers PAOT ont été élaborés en 2010 et 2011 - a rencontré de multiples difficultés :

- Articulation difficile avec de nombreux autres documents départementaux :

  - plan d'Action Stratégique Pluriannuel déclinant localement la politique de l'eau et de la nature (qui doit être révisé annuellement) ;
  - plan d'action opérationnel annuel de la MISEN intégrant également les problèmes de santé, de risques naturels, de biodiversité...

  Ces documents couvrent normalement l'intégralité de la politique de l'eau et vont déjà au-delà du SDAGE et du PDM

- Non prise en compte de certains types de masses d'eau (certaines masses d'eau littorale ou souterraines par exemple).

- Faiblesse du lien avec les mesures du PDM

- Non identification ou absence de maîtres d'ouvrage

Plus fondamentalement, la valeur ajoutée et la pertinence opérationnelle des PAOT reste à démontrer, ce qui n'est guère étonnant car les PDM (que les PAOT sont censés décliner), contenus dans les SDAGE, ont souvent été élaborés à partir de remontées locales et par reprise des actions menées par les bassins versants et leurs territoires.

Les conseils généraux et conseils régionaux ne sont d'ailleurs pas souvent associés à l'élaboration des PDM et PAOT.

De plus, on constate une ignorance forte entre les PAOT et les SAGE/CLE. Leur articulation avec les contrats territoriaux des Agences de l'Eau reste à démontrer.

Ainsi les PAOT contiennent un caractère opérationnel qui n'engage pas les acteurs !

Au total, les PAOT apparaissent pour le moment comme des outils administratifs essentiellement formels et désincarnés. Or, l'efficacité des politiques de l'eau repose d'abord sur la volonté et la proximité des acteurs.

Les bases d'une nouvelle gouvernance territoriale

Des évolutions structurelles de grande ampleur :

- Le processus irréversible de décentralisation et la nouvelle étape qui s'engagent amélioreront la structuration territoriale, et apporteront des nouveaux outils aux collectivités territoriales pour clarifier les responsabilités et compétences : mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, suppression des syndicats à vocation unique (dont beaucoup étaient dédiés à l'eau et à l'assainissement), schémas de développement régionaux, notion de « chef de filât», pactes de gouvernance territoriaux… C'est à partir des territoires locaux que la simplification, la rationalisation et la réduction du nombre élevé d'acteurs et de maîtres d'ouvrages pourra s'opérer.
- La réponse aux défis de la DCE passe désormais par une nouvelle logique ascendante, partant des territoires et des acteurs de proximité.
- C'est au niveau des collectivités territoriales que la gestion de l'eau peut être appréhendée dans sa transversalité. Elle est liée à de nombreux usages et à de nombreuses politiques publiques menées par les collectivités : aménagement du territoire, développement économique, utilisation des sols et urbanisme… qui ont toutes des incidences sur le petit et le grand cycle de l'eau.
- Petit cycle de l'eau, pris en charge par les communes, et grand cycle dont la gouvernance reste à préciser, ne peuvent dès lors plus être dissociés.
- L'eau pour l'alimentation humaine (et son prolongement naturel, le service d'assainissement) l'eau potable et non potable (utilisée par les activités économiques, agricoles, individuelle ou de services), l'eau des milieux aquatiques (qui permet la vie organique mais aussi de multiples autres usages de loisirs, pêche, sports aquatiques) et les milieux en général (zones humides…) doivent donc être considérées globalement.

Des principes pour l'action :

Permettre une réappropriation publique de la politique de l'eau à partir d'une plus grande implication de l'État et des collectivités territoriales et plus particulièrement des communes et leurs regroupements (EPCI et Syndicats Mixtes) en lien avec les Départements et les Régions.

Prendre en compte l'interdépendance des enjeux et l'interdépendance des politiques publiques de développement des territoires et de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Créer des conditions de leur mise en synergie.

Agir au niveau pertinent et mobiliser tous les acteurs sur les territoires (élus, acteurs économiques, associations et citoyens) afin de les impliquer et de les responsabiliser davantage, conditions indispensables à l'atteinte des objectifs de bons résultats.

Clarifier, simplifier, rationaliser les acteurs, les responsabilités et les compétences.

Améliorer les articulations et les complémentarités entre les politiques territoriales et les politiques de bassin, entre les actions de l'État et celles des collectivités territoriales.

Rapprocher et rendre plus cohérents les outils des politiques de l'eau : les outils de planification et de gouvernance (Sdage-Sage/Comités de Bassin, CLE) les « outils »administratifs (commune, EPCI, Département, Région), les outils de maîtrise d'ouvrage (Syndicat-EPTB) les instruments de programmation (contrats).

Les collectivités territoriales au cœur de la nouvelle gouvernance :

Les collectivités territoriales et en premier lieu les communes (et leurs regroupements) en lien avec les départements et les régions sont l'échelon pertinent pour structurer la nouvelle gouvernance de l'eau et pour permettre une réappropriation par la puissance publique des politiques de l'eau.

Les régions, collectivités territoriales à part entière (depuis 1982), devront à l'avenir jouer un rôle majeur dans la gouvernance de l'eau et son organisation sur les territoires.

- Elles ont des compétences et mènent aussi des politiques publiques directement liées aux problématiques de l'eau et en particulier en termes de développement économique, d'aménagement du territoire et de gestion de l'espace.
- Les régions sont les lieux adaptés pour favoriser et créer les conditions de synergies entre les politiques de l'eau et les autres politiques sectorielles indépendantes. C'est à leur niveau que des réflexions de prospective régionale et interrégionale peuvent être menées intégrant toutes les politiques, au regard des enjeux et objectifs de résultats dans le domaine de l'eau en associant tous les

acteurs concernés. Prospectives qui permettront d'alimenter la définition des objectifs, des actions et des financements nécessaires.

- Le rôle des régions sera renforcé, dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation, dans des politiques fortement impactantes sur l'eau et les milieux aquatiques et dans la gestion des fonds européens. Elles assureront le pilotage de l'élaboration du schéma régional d'organisation des compétences en concertation avec les départements et les EPCI à fiscalité propre.
- Elles constituent au plan institutionnel l'échelon pertinent pour prendre en compte les enjeux infra ou supra régionaux des bassins hydrographiques (plans fleuves notamment) en articulation forte avec les Comités de bassin, Agences de l'Eau et EPTB.

Les départements ont conduit historiquement de très nombreuses actions dans le domaine de l'eau : adduction, interconnexion des réseaux d'alimentation en eau potable, assainissement, etc…

- Leur rôle de soutien financier essentiel, surtout en milieu rural, continue à revêtir un caractère primordial depuis la disparition du FNDAE.

- C'est aussi aujourd'hui à l'initiative de nombreux Conseils généraux que se reconstitue une ingénierie publique territorialisée dont l'intervention est plébiscitée après le retrait des DDE et DDA du champ de l'ingénierie publique.

Les communes et surtout **leurs groupements** (syndicats mixtes, établissements publics de coopération intercommunale) joueront un rôle majeur à l'avenir.

- Ce sont elles qui ont créé et gèrent (en régie ou en délégation de service public) les services publics de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble du territoire national. Or il est souhaitable de rapprocher gestion du petit cycle de l'eau et gestion du grand cycle de l'eau).

- Les communes et leurs EPCI disposent d'une organisation, de moyens techniques, humains, performants pour assurer le bon fonctionnement du petit cycle de l'eau, celui du prélèvement dans le milieu naturel, du transport, traitement de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées, puis de leur rejet dans le milieu naturel.

- Dans le cadre des nouvelles approches de la protection des ressources en eau de manière préventive (pour limiter les traitements curatifs) les collectivités locales vont être amenées à jouer un rôle déterminant à l'échelle des aires de protection des périmètres de captage. La démarche « Grenelle » leur impose à présent la maîtrise d'ouvrage de la définition et de la mise en œuvre des programmes d'action pour la protection des captages.

- La commune permet l'exercice de la démocratie de proximité et la mobilisation des acteurs au plus près du terrain, conditions de la réussite de la reconquête de la qualité de l'eau.

Le nouveau modèle de gouvernance de l'eau doit donc permettre **le renforcement de l'action menée par les trois échelons des collectivités territoriales qui structurent le paysage institutionnel français** et qui développent les multiples politiques d'action publique qui façonnent le territoire national.

L'enjeu est la construction d'une nouvelle gestion intégrée équilibrée et durable de la ressource en eau. Les réponses à y apporter doivent être construites sur ces bases.

PROPOSITIONS

1. Créer un contrat pour l'eau multithématique, multi-acteurs et pluriannuel.
   Malgré les limites constatées, les contrats mis en œuvre par les Agences de l'eau ont montré leur intérêt. Mais il apparaît nécessaire de les rénover fortement et les adapter aux nouveaux enjeux liés à l'eau et aux réponses à apporter aux objectifs de la DCE. Les anciennes générations de contrats doivent évoluer vers un nouveau Contrat pour l'Eau. Multithématique, multi-acteurs et pluriannuel, il établira des actions prioritaires en fonction des contraintes spécifiques, de l'histoire et de l'organisation des acteurs sur le territoire.
   Il se situera donc dans la logique de priorité et de résultat au regard de la DCE en comprenant des volets obligatoires pris en charge dans la durée (pollutions diffuses agricoles ou dispersées, artisanales, hydromorphologie, protection des captages, acquisition de zones humides).
   Il devra être un véritable outil incitatif avec majoration des aides en fonction des actions et du respect d'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre, ce qui permettra une plus forte mobilisation locale.
   Le Contrat pour l'Eau sera signé avec la structure porteuse des Sage (Syndicat mixte).
   Jusqu'ici ces deux outils, contrat territorial et Sage, ont été conduits de façon totalement indépendante. Ils deviendront ainsi complémentaires et assureront la cohérence planification-action-financement.

2. Installer des Commissions locales de l'eau (CLE) sur tout le territoire national, chargées d'élaborer les Sage, « Parlements locaux de l'eau » associant tous les acteurs (à l'image des Comités de Bassin qui élaborent les Sdage à l'échelle des districts).

3. Mettre en place des outils de planification - les schémas d'Aménagement et de gestion des eaux (SAGE) - sur tout le territoire national, à l'échelle des bassins versants.

   Ils s'inscriront dans la cohérence des Sdage élaborés par les Comités de bassins et approuvés par les Préfets. C'est dans ce cadre que seront définis les objectifs et les actions à mener. Ils concerneront tous les aspects de la politique de l'eau.

D'autres dispositions accompagneront cette proposition :

- La simplification de l'élaboration du SAGE et de sa révision (rendue permanente) ;
- La présidence assurée par des élus, garants de l'intérêt général ;
- La modification de leur composition pour permettre une juste représentation de toutes les parties prenantes ;
- L'organisation de réelles synergies entre Sdage et Sage, et leurs programmes opérationnels associés.

4. Au niveau régional, définir des schémas d'organisation des compétences liés à l'eau.

Ils seront élaborés dans le cadre de Conférences territoriales de l'action publique regroupant l'État, la Région, les Départements, les EPCI et, en liaison avec les Agences de l'Eau, les conférences régionales de l'eau pourront décider « de chefs de filât » dans le cadre d'un pacte de gouvernance régional. L'action de l'État sera ainsi mise au regard de cette organisation nouvelle afin d'articuler et de mieux coordonner les différentes politiques publiques.

Ainsi, une gouvernance partagée associant la Région et l'Agence de l'Eau se mettra en place à l'échelon régional permettant de prendre en compte les particularités et les spécialités de ces territoires.

Cette planification régionale permettra d'articuler les politiques contractuelles et financières avec le cadre réglementaire de la politique de l'eau et d'articuler la politique de l'eau avec les autres politiques d'aménagement territorial (SCOT…).

5. Une concertation et une contractualisation inter-régionale sera mise en place au regard des enjeux supra régionaux de bassin.

Cette démarche s'applique notamment aux plans fleuves en articulation avec les EPTB qui ont déjà des compétences dans ce domaine.

6. Inciter sur tout le territoire national à la réunion des EPCI, au sein de Syndicats Mixtes pour porter les Sage à l'échelle de bassins hydrographiques. Ils regrouperont les EPCI concernés par les bassins versants et les autres collectivités territoriales parties prenantes (départements, région) et assureront la mise en œuvre des orientations du Sage, la mobilisation des financements et des maîtres d'ouvrage. Ils permettront d'asseoir la rôle de la Commission Locale de l'Eau.

   Ces dispositions permettront :

   - La mobilisation des acteurs sur des territoires pertinents et de proximité ;
   - L'élaboration d'un schéma global et partagé d'aménagement et de gestion intégrée de l'eau par bassin, véritable outil de planification au service de l'action ;
   - La prise en compte de la nécessaire transversalité des politiques publiques ;
   - La solidarité des territoires et des acteurs sur ces territoires ;
   - La mise en œuvre d'une dynamique de l'action favorisant l'émergence de la maîtrise d'ouvrage à partir des acteurs opérationnels sur le terrain : Syndicats mixtes, EPTB, collectivités locales, EPCI…

L'objectif est de couvrir l'intégralité du territoire national avec des outils locaux de planification (Sdage et Sage), des outils de concertation et de suivi (les CLE chargées d' 'élaborer les Sage) et des outils opérationnels chargés de mettre en œuvre les actions, de mobiliser les financements et les maîtres d'ouvrage (syndicats mixtes, comités de bassins, EBTP).

Sage, CLE et Syndicats Mixtes structurent ainsi la gestion locale de l'eau au niveau des bassins hydrographiques. Ce triptyque doit constituer un véritable levier sur les territoires pour améliorer la qualité de l'eau.

7. Une nouvelle compétence gestion des milieux aquatiques affectée au bloc communes/EPCI et le rétablissement de la clause de compétence générale aux collectivités. Ces dispositions permettront aux collectivités territoriales de base de s'approprier totalement la politique de l'eau tout en permettant aux départements et aux régions de continuer à intervenir dans ces domaines.

Cette nouvelle compétence devra s'accompagner des financements nécessaires.

8. Rétablir la clause de compétence générale des collectivités locales.

Cette disposition permettra :

- La responsabilisation et l'implication des collectivités territoriales dans la continuité de leurs engagements dans les politiques de l'eau ;
- La simplification de la gestion des services de l'eau et d'assainissement grâce à l'intercommunalité ;
- La mobilisation d'une pluralité de financements ;
- La gestion globale et intégrée de l'eau.

9. Rendre totalement compatibles les Sage, avec les documents d'urbanisme (PLU et SCOT).

Les SCOT doivent être facteur d'intégration. Il est important de rapprocher les acteurs de l'eau et ceux de l'urbanisme, en termes d'organisation mais aussi au niveau des documents de planification. La loi de transposition de la DCE de 2004 réclame que les SCOT et les PLU deviennent compatibles avec les documents de planification de l'eau. La Directive Cadre sur les inondations de 2007 met en place à l'échelle des grands bassins, des plans de gestion sur les risques d'inondations. Les documents d'urbanisme doivent aussi être compatibles avec ces plans. Les conséquences d'une urbanisation mal maitrisée sont considérables pour la ressource en eau et les milieux aquatiques : la pression foncière sur les zones inondables et les zones humides augmente, les risques d'inondation croissent. Par ailleurs la hausse de la population occasionne de nouveaux prélèvements sur les cours d'eau et les nappes souterraines, les besoins en équipement s'intensifient (réseau d'eau potable, d'assainissement et d'eaux pluviales), l'imperméabilisation des sols accentue progressivement le ruissellement des eaux pluviales et les risques de débordement…

10. Développer l'hydrosolidarité.

L'impact prévisible du changement climatique sur le fonctionnement du cycle hydrologique impose de réinventer de nouvelles formes de solidarités amont-aval, au-delà des contractualisations déjà initiées dans le cadre réglementaire actuel et codifiées dans les Sage et 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.

Orientation n° 4 bis : Promouvoir la structuration d'une nouvelle ingénierie publique décentralisée

CONSTATS - ENJEUX

1. Permettre aux collectivités d'avoir les moyens pour exercer une nouvelle compétence de « gestion des milieux aquatiques »

Dans le cadre d'une prise de compétence nouvelle, celle de la « gestion des milieux aquatiques » par les communes, EPCI, départements et régions. La complexité et la technicité des enjeux et des problématiques vont rendre nécessaire un renforcement des capacités techniques d'intervention des collectivités, très loin aujourd'hui de pouvoir se mobiliser sur le terrain de la nouvelle « ingénierie environnementale » qu'elles vont devoir impérativement s'approprier, avant que de pouvoir prendre en charge des interventions relatives à la protection des captages, la préservation des zones humides, la gestion des trames bleues, et plus largement l'ensemble des missions qui concourent à la préservation des ressources en eau.

Or cette prise de compétence nouvelle va intervenir à un moment où l'ensemble des collectivités locales ont été déjà fragilisées dans l'exercice de leurs compétences traditionnelles (adduction d'eau et assainissement), par la disparition de l'ingénierie publique dans le domaine de la gestion de l'eau, surtout au niveau de l'État.

2. La fin de l'ingénierie publique exercée par les services déconcentrés de l'État

La réforme de l'État engagée en 2007, avec la mise en œuvre de la RGPP, a 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 privée4. 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

[4] 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 ».

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 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.

3. 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'Ecologie 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 défaillante.

Il est donc indispensable d'offrir un appui public aux collectivités locales. 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. 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, comme l'a d'ailleurs prévu le projet d'Acte III de la décentralisation.

4. Une dynamique d'initiatives d'ingénierie publique sur les territoires à conforter

a/ Des initiatives hétérogènes :

La disparition effective de l'ingénierie publique assurée par les DDE et les DDAF le 1er janvier 2012 a considérablement compliqué la tâche des maires ruraux qui ne disposent que très rarement en interne des compétences juridiques, administratives et techniques nécessaires à l'analyse de leurs besoins et à la formalisation de leurs demandes.

Et même si les services de l'état continuent dans certains cas à soutenir financièrement les petites communes dans le domaine de l'urbanisme, les petites collectivités doivent désormais s'adresser au secteur privé pour leurs besoins. Mais faire appel au secteur privé suppose au préalable d'être en capacité d'analyser les problèmes, de formuler la demande dans un cahier des charges, et de souscrire à toutes les procédures de publicité et de mise en concurrence préalables à la passation du contrat. Ce qui n'est pas le cas de la majorité des petites communes. Celles-ci ne parviennent donc pas à assumer seules les tâches qui leur incombent, alors qu'elles ne disposent souvent que d'un secrétaire de mairie à temps partiel qui ne peut-être à la fois un spécialiste de l'état-civil, de la comptabilité publique, du Code des marchés publics, du droit de l'urbanisme, expert technique en réseaux d'eau et d'assainissement, de voirie, etc.

Enracinés dans leur canton, les conseillers généraux, fréquemment maires de petites communes, s'émeuvent de cette situation et considèrent qu'il est du devoir des départements d'assumer les tâches abandonnées par l'État.

Certaines communautés de commune considèrent également avoir vocation à assurer cette assistance juridique et technique dans une logique de mutualisation des besoins.

Dans un passé récent, aucun projet de zone artisanale, de station d'épuration ou de groupe scolaire ne pouvait être envisagé sans subvention départementale.

Le chiffre est méconnu, mais selon deux enquêtes récentes diligentées par l'ADF, les Conseils généraux subventionnent chaque année des travaux d'AEP et d'assainissement à hauteur de 700 millions d'euros…

Dans un contexte où le conseiller général est le défenseur des intérêts de son canton, le président du CG était garant d'une certaine impartialité et solidarité entre cantons, et les départements ont conservé cet état d'esprit, estimant être l'échelon territorial de solidarité pertinent.

Parallèlement, les communautés de communes, EPCI agissant avec une relative autonomie d'action, n'ont pas pour vocation première d'agir pour chaque commune membre, mais à agir pour leur propre compte, ou plus ^précisément à exercer pour le compte de leurs membres des compétences qui leur sont transférées. Ce transfert progressif des compétences peut toutefois inquiéter les communes, soucieuses de continuer à exercer leurs prérogatives.

Lorsque l'équilibre entre compétences transférées et compétences conservées sera atteint, on suppose que les communautés de communes auront vocation naturelle à offrir leur coopération à leurs communes membres. Elles le font déjà pour beaucoup d'entre elles, mais l'urbanisme, le PLU et l'octroi des permis de construire restent des sujets difficiles.

Il semble donc cohérent qu'en ces domaines, le territoire de mutualisation soit le territoire départemental, comprenant le Conseil général, mais aussi les intercommunalités.

En fait, pour nombre d'observateurs, il est encore trop tôt pour demander aux intercommunalités d'assumer ce type de compétences et certaines sont d'ailleurs trop petites. À travers les missions d'aide aux petites communes, les départements conquièrent une nouvelle légitimité, et jouent dès lors une partie de leur future place dans la reconfiguration territoriale à venir.

On constate donc actuellement une volonté forte des départements de se substituer à l'ingénierie publique d'état et un certain nombre d'entre eux ont déjà pris des dispositions dans ce sens, soit en internalisant un service d'appui aux communes, soit en demandant à leur SEM d'aménagement de proposer un service adapté, soit en créant une Agence technique départementale, voire un syndicat mixte, parfois même une association, ou encore en s'appuyant sur les compétences historiques d'un syndicat d'électrification… Enfin plusieurs départements réfléchissent également aujourd'hui à la création d'une Société publique locale (SPL) d'ingénierie.

Concernant les modalités juridiques et financières de ces interventions, elles tendent à s'inscrire dans le périmètre des prestations « in house », et reposent généralement sur un principe de cotisation des communes adhérentes, qui peuvent en outre parfois acquitter un coût supplémentaire pour des prestations spécifiques.

Mais la très grande hétérogénéité des instruments d'intervention ainsi créés « au fil de l'eau » fait débat, notamment au regard de la difficulté d'étalonnage des prestations ainsi dispensées, comme que du risque de voir le Conseil général imposer ses solutions aux communes qui font appel à ces services. Questionnements qui témoignent que le seul recours à de nouveaux instruments d'intervention créés par les Conseils généraux n'épuise pas l'interrogation sur les formes que doit revêtir cette nouvelle ingénierie publique territorialisée, qui se développe très rapidement comme en témoignent les exemples ci-après.

Car qu'il s'agisse de projets de regroupements des différents syndicats des eaux (Nièvre) ou d'une montée en puissance d'un syndicat existant en matière de maîtrise d'ouvrage, d'études et d'ingénierie financière (Bas-Rhin), le traitement des eaux est le domaine où le retrait de l'ingénierie publique a fait le plus réagir les collectivités.

Plusieurs départements français exercent par ailleurs des compétences dans le domaine de l'eau, essentiellement par le biais de syndicats mixtes, pour certains très anciens, qui offrent à leurs membres une très large palette d'interventions.

Chacun de ces services départementaux présente des spécificités héritées d'une histoire particulière, marquée par la géographie et une construction politique propre.

- Ainsi du SYDEC dans les Landes, du SDEA dans le Bas-Rhin, du SIVEER dans la Vienne, de NOREADE dans le Nord Pas-de-Calais, qui intervient aujourd'hui sur trois départements, de VENDEE Eau, de la DSEA dans le Val-de-Marne…
- Ou, dans un registre voisin, la Fédération Départementale d'Adduction d'Eau Potable et d'Assainissement du Lot-et-Garonne, un Etablissement Public de Coopération Intercommunale créé en 1981.

Autant d'expériences qui demanderaient à être analysées de près, aux fins d'identifier les bonnes pratiques qui pourront concourir à promouvoir une nouvelle ingénierie publique décentralisée dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

- **En Côtes d'Armor**, pour répondre aux attentes des collectivités territoriales en matière de conseil et d'accompagnement technique, le Conseil général des Côtes d'Armor et l'association départementale des maires ont créé un nouveau service public départemental d'assistance aux collectivités locales. Ce nouvel outil d'ingénierie, mis en place en décembre 2012 sous la forme d'un établissement public administratif, ainsi que le prévoit l'article L. 5511-1 du Code général des collectivités territoriales, doit renforcer la qualité des projets des collectivités locales tout en préservant leur autonomie. Cette nouvelle agence propose à ses

adhérents, 140 communes et 11 EPCI, une assistance à maîtrise d'ouvrage complète, notamment dans le domaine de la voirie, de l'aménagement urbain et de l'assainissement, des études à la réalisation.

- **En Saône-et-Loire**, les élus du Conseil général s'étaient prononcés en juin 2009 en faveur de la création d'un syndicat mixte de mutualisation et d'étude, dédié à l'eau potable. Après le refus opposé par la Préfecture à la création de ce syndicat mixte, le projet s'est développé sous la forme d'une association, le Smidem, à laquelle adhéraient 6 syndicats intercommunaux, aux côtés du Département. La cellule technique composée d'un ingénieur et d'un technicien, ainsi que d'une secrétaire à mi-temps, pour un budget annuel évalué à 185 000 euros, étant financée par les cotisations des adhérents, le Conseil général participant à hauteur de 30 000 euros. Par ce montage financier, notait le rapport adopté par les élus, « les simulations effectuées montrent que les collectivités concernées au démarrage cotiseront pour moins cher que ce qu'elles paient aujourd'hui séparément pour leur maîtrise d'œuvre. » L'initiative reposait également sur la volonté d'harmoniser les tarifs sur le territoire, qui varient de un à quatre, en fonction des travaux réalisés, ou non, notamment pour la mise aux normes des stations d'épuration. Le Smidem entendait donc négocier le coût des chantiers, puis le cas échéant, renégocier des contrats d'affermage, voire préparer le retour à une gestion publique.
- **En Indre-et-Loire**, le Conseil général a créé en 2009 l'Agence départementale d'aide aux collectivités locales (ADAC), qui associe une équipe intégrée et un réseau d'acteurs publics et privés. Un an après sa création elle avait déjà étudié près de 400 dossiers émanant de communes ou de communautés. L'étude de faisabilité préalable avait analysé les autres ATD déjà existantes (périmètre, statut, financement…). D'où le choix du statut d'EPA, afin d'afficher la volonté de ne pas intervenir dans le champ concurrentiel, et d'une équipe interdisciplinaire afin de conseiller les collectivités avant même qu'elles aient pris une décision sur un projet. Il s'agit d'apporter de l'ingénierie et de l'expertise sur des espaces vacants et des besoins non couverts, pas de réaliser le projet ou d'assurer de la maîtrise d'œuvre ou de la maîtrise d'ouvrage », précise M. Eric Boulay, directeur de l'ADAC. Pour les demandes excédant les capacités de l'équipe intégrée, l'ADAC a signé des conventions de partenariat avec des opérateurs publics ou privés (bailleurs sociaux, Pact, Agence de l'énergie, Parc naturel régional, etc.). L'Agence regroupait dès 2010 200 des 277 communes du département, et 15 des 22 communautés de communes. Financée à hauteur de 50 centimes d'euro par habitant, elle a fait le choix de la gratuité de ses interventions, et son budget est donc abondé par le Conseil général, qui lui a apporté 359 000 euros en 2010, sur un budget global de 441 000 euros, sans compter la mise à disposition de deux responsables et des locaux. Tous les champs de compétences ont successivement

été couverts : marchés publics, finances, urbanisme, aménagement, espaces verts, voirie, puis assainissement.

- **L'Association des communautés urbaines de France** (ACUF) annonçait en juin 2010 une initiative visant à développer un partenariat permettant un utile partage d'expériences en matière de renégociation de DSP eau et assainissement. Le groupe de travail ainsi créé rassemblait autour du délégué général de l'ACUF, des DST et juristes de collectivités. « Une aubaine, compte tenu des enjeux financiers et de l'asymétrie d'information entre délégataires et délégants, qui a souvent abouti à des conventions déséquilibrées », rapportait la Gazette des communes dans son édition du 26 juin 2010.
- **En Seine-et-Marne**, le Conseil général annonçait en novembre 2010 la création d'une cellule dédiée au suivi des DSP. L'idée étant de mieux négocier les contrats avec les délégataires, lors de leur écriture et de leur renouvellement, et de mieux défendre les intérêts de la collectivité tout au long de la durée des DSP. « Des intérêts souvent malmenés, compte tenu de l'asymétrie d'informations entre délégants et délégataires », soulignait-il.
- **En Lozère**, l'Association départementale des maires et la société d'économie mixte départementale ont créé en 2010 l'Agence d'ingénierie départementale de Lozère (AIDL), pour pallier spécifiquement les effets de la RGPP. Une plate-forme de compétences pour venir en aide aux communes dans les domaines juridique et financier, créée en mobilisant les ressources déjà existantes comme la SAFER, au lieu de créer une structure ex-nihilo.
- **Dans les Pyrénées-Orientales**, le Conseil général, pour soutenir la gestion publique de l'eau, octroie une subvention de 80% aux études comparatives du mode de gestion, propose son assistance technique pour les services d'eau potable et d'assainissement et travaille à la mutualisation des régies.
- **Dans la Mayenne,** le département a fait le choix en mai 2011 de créer une Agence technique départementale (ATD) spécialisée dans le domaine de l'eau. Auparavant les collectivités s'appuyaient sur les services de l'état pour la maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Après le retrait de la DDE, elles se sont retrouvées seules avec des contrats d'affermage à gérer. Deux présidents de syndicats mixtes ont dès lors demandé au conseil général de reprendre le flambeau. L'ATD propose des services pour tout ce qui concerne la ressource, comme le stockage ou l'interconnexion entre deux collectivités, ainsi que sur le contrôle des contrats d'affermage. N'effectuant pas de maîtrise d'œuvre, l'Agence représente donc le maillon, manquant entre les collectivités et leurs prestataires. Les collectivités participent aux frais sous la forme d'un forfait et d'une redevance calculée au m3 facturé aux abonnés. Se défendant d'être un frein à l'intercommunalité, l'Agence défens son action en soulignant qu'il s'agit d'un domaine requérant des compétences très spécifiques.

- **Dans l'Oise**, plusieurs collectivités se sont regroupées en 2009 avec le Conseil général pour fonder l'Assistance Départementale pour les Territoires de l'Oise (ADTO), une cellule d'expertise qui assure à ses adhérents une assistance juridique, financière et technique sur tout ou partie de leurs projets.. Elle a pris le 1er mai 2011 le statut de SPL, afin de mieux répondre aux demandes d'ingénierie publique dans les petites communes rurales. Dans ce département rural où la DDE et la DDAF ont longtemps assuré le contrôle d'au moins 80% de la maîtrise d'œuvre et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le désengagement progressif de l'état depuis 1999 avait créé un vide conséquent. Une fois le projet et le budget définis ADTO met désormais en place pour la collectivité le mode de gestion souhaité : prestation de service ou DSP. Les demandes d'accompagnement en matière de DSP sont particulièrement importantes : 60 à 70 sont en cours en permanence, en particulier (pour des projets liés à l'eau, l'assainissement ou encore au périscolaire. Selon les demandes, la SPL peut s'occuper de plusieurs aspects clés, comme le suivi des travaux ou la recherche de financement. Face aux besoins, ADTO est vite montée en puissance, passant de quatre agents en 2009 à une vingtaine aujourd'hui. La SPL couvre désormais un territoire qui représente 90% des communes du département, soit à travers une adhésion directe, soit à travers une intercommunalité. Près de 600 opérations sont actuellement en cours pour 450 millions d'euros d'investissement, générant une véritable dynamique économique dans le département.

Une amorce de mobilisation du CNFPT

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a constaté, comme le soulignait l'Association des communautés de France (ADCF), en juillet 2012, que les collectivités s'interrogent beaucoup sur le changement de mode de gestion de l'eau. En réponse, selon Mme Brigitte Castaing, responsable du pôle de compétences génie écologique à l'Inset (Institut national spécialisé d'études territoriales), le centre propose des sessions de formation sur le passage d'une DSP à une gestion publique de l'eau et sur la renégociation des contrats.

Le CNFPT souligne par ailleurs qu'il anime des réseaux d'experts internes et issus des organismes d'État comme l'Onema, le BRGM, des agences de l'eau ou des associations professionnelles représentatives comme l'AITF (Association des ingénieurs territoriaux de France).

b/ Soutenir la mise en réseau

Plusieurs pôles ressources publics pourraient également utilement être mis en réseau :

- 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'Equipement (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 ministère de l'Ecologie, 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 trentaine 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, SPL… 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 leur intégration au niveau de structures régionales d'appui apporterait un précieux retour d'expérience.

Comme y invitait le Rapport d'information[5] « Les collectivités locales, moteurs de

[5] Rapport n° 557 - 15 juin 2010, établi au nom de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

l'ingénierie publique »6, réalisé par le sénateur Yves Daudigny cette mise en réseau 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 1er 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.

6 http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-557-notice.html

PROPOSITIONS

1. Définir une stratégie nationale d'appui à l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau.
   Cette initiative doit être impulsée à l'échelon national et pourrait faire l'objet d'une mission spécifique qui permettra de valider l'état des lieux synthétique proposé ci-dessus, et de proposer les grands axes de mise en œuvre de cette stratégie. Elle devra établir un lien fort avec les nouvelles orientations en matière de recherche et de connaissances, qui vont concourir au succès d'une nouvelle prise de compétences dans la gestion du grand cycle par les collectivités locales.

2. Repréciser le cadre réglementaire d'intervention des collectivités locales en matière d'ingénierie publique décentralisée. Certaines adaptations vont devoir être mises en œuvre afin de permettre un réel déploiement de la nouvelle ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau.

3. Promouvoir la mise en réseau national de l'ensemble des structures d'appui déjà agissantes au niveau local. Le recueil d'expériences et de bonnes pratiques qui pourra être effectué permettra de valider le bien-fondé de la stratégie nationale d'appui à l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau.

4. Organiser des États généraux de l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau. Par le biais de l'organisation de cet événement national, l'ensemble des acteurs concernés pourront échanger leurs expériences et mieux se préparer à l'exercice concret de la prise de compétence nouvelle « gestion des milieux aquatiques », si le législateur décide de son instauration.

5. Engager une réflexion avec l'ensemble des filières de formation aux métiers de l'eau afin de pouvoir anticiper le développement des nouveaux métiers que va faire apparaître la création de la nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques » qui pourrait être dévolue aux collectivités locales.

Orientation n° 5 - De nouvelles orientations et une gouvernance à réinventer à l'échelle des bassins

CONSTATS – ENJEUX

1. 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. Ses instances ont pour mission de définir les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau en planifiant celle-ci dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) qui est accompagné pour sa mise en œuvre concrète d'un Programme de Mesure (PDM) et d'un programme de surveillance.

Créée comme agence financière de bassin en 1964 (et dénommée Agence de l'Eau par la Loi de 92) l'Agence de l'Eau est un établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autorité financière sous la double tutelle du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable et du Ministère des Finances. Bras armé de l'État au plan opérationnel, elle met en œuvre les orientations définies par le Comité de Bassins en déclinant les objectifs du SDAGE en programme financier sur une durée de 6 ans. Ceux-ci sont soumis au vote du Parlement et inscrits aux lois de finance.

Les Agences de l'Eau ont adopté fin 2012 leur 10ème programme d'intervention pour la période 2013-2018 avec un budget global de 13,8 M€ (plafonné par le Parlement).

Leurs programmes se déclinent sur les territoires par des accords contractuels avec les régions, les départements, les communes et les EPCI, les syndicats d'eau, les chambres consulaires, les entreprises…

Les Agences de l'Eau ne sont ni maître d'ouvrage, ni maître d'œuvres mais elles apportent leur soutien administratif, technique (1.900 personnes au total pour les 6 Agences) et financier (1,8 milliards d'euros de redevances collectées par an) aux acteurs opérationnels. C'est un système qui correspond le plus en Europe au modèle prôné par la DCE, en termes d'échelle de gestion, de planification, d'alliance de la connaissance et de l'action, de concertation, de récupération des coûts, de mutualisation et de solidarité (urbain / rural, grandes villes / petites communes).

2. Des agences parfois critiquées

Le système Comité de Bassins-Agences de l'Eau a fait l'objet de critiques récurrentes. Au milieu des années 70, il a même été mis en péril par la Cour des Comptes qui demandait sa suppression.

Tentant de répondre aux différentes critiques, les Agences ont essayé au fil du temps d'évoluer et de s'adapter.

La politique de l'eau des Agences a été évaluée à de multiples reprises à travers des rapports du Commissariat au Plan (1997) de la Cour des Comptes (2009 et 2010) de l'IGE (2002) du Sénat (2007) du Conseil d'État (2010) du CGEDD (2010)…

Ces évaluations ont mis en avant les observations suivantes :

- Les Agences se seraient transformées en « monstres bureaucratiques producteurs de normes et de protocoles abscons ».

- Nombre élevé de membres, de commissions, rapports très techniques, faible participation des élus, lourdeurs des procédures.

- Poids de lobbies, jeux de pouvoir, difficultés de concilier les intérêts catégoriels et corporatistes très puissants et l'intérêt général.

- Mauvaise articulation entre les compétences et attributions respectives des Agences et des Comités de Bassin

- Abandon de « l'esprit missionnaire » qui prévalait dans les années 70 et du « labourage de terrain » qui avait permis d'accomplir des progrès, notamment en matière de lutte contre les pollutions industrielles.

- Inefficacité sur le grand cycle de l'eau, par rapport aux objectifs environnementaux d'atteinte du bon état des masses d'eau alors que 9 programmes des Agences de l'Eau ont déjà été exécutés. Par exemple en matière agricole, le Rapport de la Cour des Comptes de 2010 souligne que « le dispositif ne permet encore ni d'intéresser suffisamment les exploitants vertueux ni d'envoyer un signal prix suffisant à ceux qui le sont moins ».

- Sélectivité insuffisante des soutiens (« la chasse aux projets » découlant de la logique budgétaire)

- Incitativité et conditionnalité trop faibles : ceux qui payent le plus de redevances, les ménages, ne sont pas ceux qui agissent directement sur le milieu. Les niveaux des redevances n'intègrent pas les externalités.

- Non application du principe pollueur-payeur devenu plutôt un principe pollueur-payé

- Insuffisance du système d'évaluation et faiblesse de l'encadrement parlementaire.

- Etendue et hétérogénéité des territoires : les problèmes sont très différents au sein de l'Agence de l'eau Loire Bretagne entre la région centre, le marais poitevin, les sources de la Loire ou encore la Baie de Saint-Brieuc.

- Logique fonctionnelle d'une approche par bassin versant ignorant les limites et les découpages administratifs et décalage territorial entre les échelles de bassin et les échelles administratives, locales, départementales et régionales.

- Forte diversité et hétérogénéité des travaux au sein des Comité de Bassins

- Inégalité de traitement entre les territoires et absence de solidarité et de péréquation entre les grands bassins versants. Dans les 10èmes programmes plusieurs Agences stabilisent leurs redevances alors que d'autres les augmentent.

- Difficulté du rapportage à Bruxelles du fait de l'hétérogénéité des Agences

- Absence de véritables déclinaisons sur les territoires et déconnection du terrain.

- Insuffisance du rôle de l'État dans le pilotage et ponction de la trésorerie des Agences par Bercy.

Ces critiques s'inscrivent dans le contexte général caractérisé par le désengagement de l'État et ses difficultés financières, mais aussi par la poursuite de la décentralisation accompagnée d'une certaine remise en cause de la décentralisation fonctionnelle parfois considérée comme un démembrement de l'État.

Une politique de l'eau efficace doit en effet trouver la bonne articulation entre :

- la nécessaire implication de l'État pour animer, piloter, mutualiser, assurer ses missions régaliennes (de police de l'eau notamment) et porter des politiques publiques forte en matière de préservation de la ressource et de reconquête de la qualité des eaux,
- la nécessité d'agir au plus près du terrain, avec des acteurs et des maîtres d'ouvrage locaux, sous l'impulsion des élus des communes et EPCI (ainsi que des élus départementaux et régionaux).

Pour faire face à ces critiques, les Agences de l'Eau se sont adaptées et ont évolué dans beaucoup de domaines :

- Sur la sélectivité et l'incitativité en fixant des priorités et en conditionnant un certain nombre d'aides dans le cadre de leur 9ème et surtout 10ème programmes : contrats globaux conditionnés à des actions sur le milieu, aides au traitement de l'eau potable conditionnées à la mise en place d'un programme d'actions sur l'aire de captage, majoration des aides financières dans les territoires « prioritaires » etc…
- Sur les problèmes liés au grand cycle de l'eau par des actions nouvelles et expérimentales : volet rivière obligatoire dans les contrats, conditions de changements de pratiques pérennes sur les aires de captage notamment via de actions sur les filières écologiques et le développement durable.
- Les volets lutte contre les pollutions diffuses, restauration des milieux aquatiques enregistrent de fortes augmentations entre le 9ème et le 10ème programme (+61 % et + 32 % pour l'Agence Seine-Normandie).
- Sur le principe pollueur-payeur, même si cette évolution reste marginale.

PROPOSITIONS

1. Renforcer le pilotage de l'État dans les politiques de l'eau menées par les Agences, améliorer leur coordination et recentrer leurs missions sur les missions financières d'origine (redevances, aides), sur la définition des objectifs (Sdage), la collecte des données et le rapportage européen.

2. Rechercher un meilleur rapport coût-efficacité dans le choix des actions menées ; accentuer la sélectivité et la conditionnalité des aides, systématiser leurs évaluations et faire évoluer les redevances vers une plus grande fiscalité environnementale.

3. Revoir la composition des Comités de Bassin afin de la rééquilibrer en faveur des usagers domestiques en créant un 4ème 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 socioprofessionnels » (voir aussi sur ce sujet le chapitre consacré à la démocratie de l'eau).

4. Favoriser l'implication des élus et la dynamique de Comité de Bassin : le Président sera désigné par le seul collège des représentants des collectivités (au sein du collège élus, le Président est un membre du collège des élus et il est élu par ces derniers) Les élus peuvent être représentés par un suppléant nommément désigné au moment de leur nomination.

5. Reconnaitre pleinement le rôle des représentants associatifs en leur permettant de l'exercer dans de bonnes conditions : formation, heures de décharge, défraiement et créer dans chaque bassin un poste de permanent financé par les Agences de l'eau pour accompagner et renforcer le travail de coordination des représentants associatifs.

Orientation n° 6 - Repenser notre modèle économique de financement de l'eau

CONSTATS - ENJEUX

Le système de financement de la politique de l'eau a atteint ses limites

L'enjeu du financement de la politique de l'eau en France devient déterminant. Mais celui-ci rencontre d'importantes difficultés sous l'effet de plusieurs facteurs cumulatifs : des recettes en régression, des besoins de financement considérables, des principes fondateurs obsolètes ou peu respectés, un dispositif de redevances déséquilibré…

Des recettes en régression structurelle

a/ La baisse des consommations d'eau :

Le financement de la politique de l'eau en France est assuré essentiellement par les factures d'eau qu'acquittent les usagers (environ 13 milliards/ an).
Outre la rémunération du service de l'eau et de l'assainissement, les usagers s'acquittent également, via cette facture, de taxes et de redevances qui servent à alimenter le budget des Agences de l'Eau qui sont les véritables bras financiers de la politique de l'eau en France sous la tutelle du MEDDE.

Construit il y a plus d'un siècle, le système de financement de la politique a été élaboré sur l'hypothèse d'une croissance régulière et infinie des volumes consommés puis facturés aux usages domestiques et industriels.

Or depuis une vingtaine d'années les volumes consommés subissent une baisse structurelle (en moyenne de 1 à 2% par an).

Plusieurs causes expliquent cette diminution de la consommation d'eau :

- La désindustrialisation des agglos et la tertiarisation des activités ;
- La diminution des fuites hors des réseaux de distribution ;
- Les économies réalisées par les collectivités locales ou les industriels surtout ;
- L'évolution des modes de vie et de consommation ;

- L'arrivée d'appareils ménagers plus économes.

Les recettes (liées aux volumes) diminuent donc. Mais les coûts fixes attachés aux services de l'eau augmentent sous l'effet notamment de l'adoption de normes de qualité de plus en plus sévères et de pollutions qui ne cessent de se diversifier et/ou de croître, nécessitant de nouveaux investissements.

Il y a donc un paradoxe réel : plus nous économisons de l'eau et plus l'équilibre économique et financier du service de l'eau devient précaire.
Du strict point de vue financier, la diminution de la consommation d'eau déclenche un mécanisme qui met potentiellement en péril le recouvrement des coûts du service par la redevance. Dans un contexte de charges fixes majoritaires (entre 60 et 80%), la baisse de l'assiette de facturation tend à rompre l'équilibre budgétaire du financement de la politique de l'eau et touche également le niveau des recettes de redevance des Agences de l'eau.

Cette situation fragilise l'équilibre budgétaire des services d'eau et d'assainissement et risque de diminuer les moyens affectés aux investissements.

b/ Si les recettes payées par les usagers aux Agences de l'eau, risquent de baisser tendanciellement du fait de la diminution des volumes consommés, les autres recettes, en particulier celles provenant des collectivités connaissent aussi une certaine baisse.

Dans le contexte actuel structurellement difficile (crise économique, réforme des finances locales, repli sur les compétences obligatoires) les dépenses d'investissement et les subventions des conseils généraux et des conseils régionaux, notamment en matière d'eau et d'assainissement diminuent.

Des besoins de financements considérables

Au cours des prochaines années les besoins de financement ne cesseront d'augmenter et de manière considérable pour plusieurs raisons :

- Le patrimoine national des réseaux d'eau potable (910 000 km) et d'assainissement (360 000 km) entre dans une période de renouvellement intensif qui va devoir être accentué fortement à l'horizon 2020, Son coût est estimé à plus de 3 milliards par an.
- La remise aux normes du parc des stations d'épuration doit se poursuivre.
  Même si un effort sans précédent a été engagé depuis 2007, mobilisant 30% des moyens financiers des Agences de l'eau, celui-ci devra être poursuivi.

- La prise en charge impérative des eaux pluviales dont la taxation n'est pas mise en œuvre aujourd'hui par les collectivités locales. Son coût est estimé en moyenne à environ 30% du coût de l'assainissement des eaux usées.
  Cette charge financière est aujourd'hui reportée, dans des conditions juridiques contestables, sur le budget général des collectivités locales, qui n'investissent que très peu dans le traitement des eaux pluviales.
- Dans le domaine de l'assainissement urbain, la mise en œuvre de réseaux séparatifs trop longtemps ignorée au bénéfice de réseaux unitaires qui constituent les réseaux historiques de presque tous les cœurs d'agglo.
- La préservation de la ressource et des milieux aquatiques nécessitera de mobiliser des moyens financiers considérables : restauration des rivières, protection des captages, zones humides…
- Les actions de protection contre les crues et les inondations nécessiteront des moyens croissants. L'impact du changement climatique pèsera de plus en plus lourd dans ces domaines.

Le financement des politiques de l'eau devra répondre à ces nouveaux défis et assurer un recouvrement des coûts des services nouveaux à mettre en place.

Les principes fondateurs du financement de la politique de l'eau remis en cause

Les principes fondateurs du financement de la politique de l'eau sont eux aussi très souvent cités en modèle. Au-delà du fait qu'ils peuvent interpeller sur le fond (« l'eau doit-elle payer l'eau » ? notons que ce principe est celui de la récupération des coûts), sur leur cohérence (principe pollueur-payeur/rémunération des services rendus) sur leur pertinence (revenu des opérateurs indexé sur les quantités vendues), on constate que dans les faits ils sont peu ou mal appliqués.

Les limites de « la récupération des coûts » (« l'eau paye l'eau »)

Le principe de « la récupération des coûts » introduit par l'article 9 de la DCE est considéré comme respecté lorsque les usagers d'un service rémunèrent ce service à hauteur des coûts générés par son utilisation.
Une étude réalisée par le cabinet Ernst and Young pour le compte de l'Office International de l'Eau (mars 2012) menée sur les bassins hydrographiques français (données 2009) démontre que seul le petit équilibre financier est atteint par les services publics d'eau et d'assainissement (les dépenses d'exploitation - 8, 6 milliards d'euros sont couvertes à hauteur de 140 % par les recettes facturées (12 milliards d'euros).
Par contre, des subventions ainsi que le recours à l'emprunt (à hauteur de 20 % des dépenses d'investissement) sont nécessaires pour l'atteinte du grand équilibre financier (recouvrement des coûts de fonctionnement et de renouvellement par la facturation).

Ainsi les charges des services publics de l'eau et de l'assainissement pèsent en majorité sur les consommateurs du service (69 %), notamment les ménages, puis sur les contribuables (les subventions représentent 13 %) et enfin sur les générations futures via l'emprunt (environ 18 %).
Cette question prend encore plus d'importance si, en plus de ces coûts financiers, on apprécie la récupération totale des coûts, incluant les dommages que ces services font subir à l'environnement ou à d'autres usagers via les prélèvements d'eau ou les rejets de pollution (coûts partiellement pris en compte dans la facture d'eau via les redevances payées aux agences de l'eau).

La facture d'eau des ménages ne peut et ne pourra pas tout financer et les consommateurs remettent de plus en plus en cause le fait de devoir payer plus en raison de la dégradation continue de la qualité des réserves en eau et le retraitement des eaux usées.
Si le recouvrement intégral des coûts est indispensable ceci n'implique pas nécessairement de les faire supporter intégralement par l'usager.
De plus, l'eau reste souvent vendue à un tarif inférieur à ses coûts complets et à un tarif qui ne prend pas en compte les coûts environnementaux.
Dans un contexte de rareté et de politique de rigueur, ces coûts ne devraient-ils pas être pris en compte dans les politiques tarifaires de l'eau en « donnant un prix à la nature » ?

Le principe pollueur-payeur mal appliqué :

L'objectif des redevances perçues par les agences de l'eau est d'intégrer le coût actuel en incitant les usagers de l'eau à supporter eux-mêmes le coût lié à leurs rejets polluants en prélèvements sur la ressource de l'eau.

Que constate-t-on ?

- Les redevances ont des effets dissuasifs ou des effets d'élasticité prix extrêmement faibles.
  Certains experts évaluent ainsi à 25 % l'effet dissuasif de la redevance pollution et considèrent que le politique de l'eau en France repose plutôt sur le principe « pollueur - contributeur » et « prélèvement-contribution » que sur le principe pollueur-payeur. Ainsi l'utilisateur du bien public qu'est l'eau paie une taxe associée au prélèvement de la ressource mais cette taxe est bien trop faible pour inciter à économiser la ressource et à financer les coûts de la protection de sa qualité.

- La corrélation entre utilisateurs ou pollueurs d'une part et payeurs (ou contributeurs) d'autre part est loin d'être parfaite.
  Ainsi sur les 345 millions de redevances pour prélèvement de la ressource la plus grande majorité de cette somme (+ de 250 millions) est acquittée par les

collectivités locales (surtout les usagers domestiques), 50 millions par l'industrie et environ 20 millions par l'agriculture, qui est pourtant l'activité qui prélève le plus d'eau en solde net.

Globalement la répartition entre grands secteurs des consommations se fait de la manière suivante :

- Collectivités (usages domestiques) :
  94 % de la consommation d'eau
  74 % des redevances au titre du prélèvement
  89 % des redevances au titre de la pollution

- Industrie et énergie
  28 % de la consommation d'eau
  22 % des redevances au titre du prélèvement
  10 % des redevances au titre de la pollution

- Agriculture
  48 % de la consommation d'eau (avec des pointes de 79 % de la ressource disponible en été)
  3,7 % redevances au titre du prélèvement
  0,5 % des redevances au titre de la pollution

Le levier financier des Agences de l'eau peu utilisé pour les enjeux qualitatifs

Alors que le contexte et les enjeux liés à l'eau ont énormément évolué, les Agences de l'eau sont restées très longtemps, et restent encore largement, « des banques mutualistes » (dans la logique de la loi de 1964) chargées d'accompagner les initiatives locales de gestionnaires et d'usagers de l'eau plutôt que des instruments d'une politique nationale de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

Ce constat effectué par la Cour des Comptes en 2010 porte à la fois sur les aides et les redevances des Agences:

- L'absence de sélectivité dans leurs interventions pour optimiser l'impact environnemental des investissements réalisés et pour orienter l'action des maîtres d'ouvrage (financement à guichet ouvert des stations d'épurations et d'unités de production d'eau potable jusqu'à leur 8ème programme).
- La conditionnalité tardivement et trop faiblement mise en œuvre dans les aides et leur caractère peu incitatif pour atteindre les objectifs de qualité (lorsqu'elle a été mise en œuvre par les stations d'épuration, elle a accéléré leur mise en conformité).

- Du côté des redevances, une logique trop longtemps à dominante essentiellement financière de sécurisation des recettes (et non orientée vers des modifications de comportement) et des possibilités d'incitation peu utilisées (différenciation des taux d'aide en fonction de secteurs prioritaires).
- Un déséquilibre aides/redevances important entre secteurs économiques. Ainsi pour le secteur agricole le ratio aides/redevances était de 10 dans le cadre du 7ème programme. Il a été ramené à 4.8 dans le 8ème programme, et à moins de 3 dans le 9ème programme. Cependant les redevances restent modérées à l'échelle d'une exploitation agricole, ce qui limite leur incitation au changement des pratiques.

Au total « le dispositif ne permet encore ni d'intéresser suffisamment les exploitants vertueux, ni d'envoyer un signal prix suffisant à ceux qui le sont moins ». Cet avis émis par la Cour des Comptes en 2010 reste d'actualité.

Si les actions de lutte contre les pollutions diffuses arrivent en tête des priorités annoncées par les Agences dans leurs dixièmes programmes, leurs budgets sont loin de confirmer ces intentions :

- En Seine Normandie, 2.4 milliards d'€ sont consacrés aux travaux d'assainissement et 300 millions à la lutte contre les pollutions diffuses et la protection des captages.
- En Adour Garonne : 775 millions d'€ sont consacrés aux travaux d'assainissement et 90 millions à la lutte contre les pollutions diffuses et la protection des captages.
- En Artois Picardie : 514 millions d'€ sont consacrés aux travaux d'assainissement et 50 millions à la lutte contre les pollutions diffuses et la protection des captages.
- En Rhône Méditerranée Corse : 1.97 milliards sont consacrés aux travaux d'assainissement et 196 millions d'€ à la lutte contre les pollutions diffuses et la protection des captages.
- En Loire Bretagne : cela représente 8.6% du budget.
- En Rhin Meuse : 8%.

Si le principe pollueur-payeur est globalement appliqué au sein des agences en ce qui concerne l'impact des activités industrielles ainsi que celui des rejets polluant urbains, il n'en est pas de même concernant les perturbations d'origines agricoles. Le volume global des redevances appliquées à ce secteur reste très en deçà du volume des aides traduisant les « besoins d'agir » et donc l'importance des perturbations en l'état actuel.

De plus, le panel des redevances appliquées à cette catégorie est incomplet (aucune redevance liée aux pollutions pour les nitrates) d'efficacité discutable (faible effet dissuasif des taux) d'un ciblage perfectible (les éleveurs sont plus taxés que les

céréaliers alors qu'ils impactent globalement moins la ressource dans certains bassins et ont des revenus moindres).

Des débats récurrents et intenses se tiennent sur ces questions au sein des Comités de Bassins, mais les rééquilibrages demeurent à la marge, voire dérisoires, dans leurs dixièmes programmes (2013-2018), les ménages versent l'essentiel des redevances dont disposent les Agences de l'eau, soit 2 milliards par an.

- Dans l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, la contribution des ménages et des « assimilés domestiques » (artisans, commerçants, bureaux, installations de santé, sportives, locaux scolaires ou de collectivités …) devraient être de l'ordre de 79,7 % du produit total des redevances (les redevances « pollutions domestiques » et « collecte domestique » vont diminuer de 2 centimes d'euro par m3) au lieu de 81.4 % dans le 9ème programme. (Inversement, la part des industriels passera de 11,6 % à 12,6 % et celle des agriculteurs de 6,4 % à 6,8%.)

- Dans l'agence Rhône Méditerranée Corse leur part passe de 90 % en 2012 à 86 % sur 2013-2018 (celle des industriels de 6,7 % o 7,9 % celle des opérateurs de 2,2 % à 2,4 % et celle des hydro-électriciens de 0,8 % à 3,5 %.)

- Pour l'agence Seine Normandie de 92,4 % en 2012, la contribution des usagers domestiques devrait passer de 89,8 % sur l'ensemble du 10ème programme 2013-2018.

- Pour l'Agence Adour Garonne, la contribution des usagers domestiques représente 83%.

- Pour l'Agence Rhin Meuse, elle représente 84%,

- Et pour l'Agence Artois Picardie 88%.

En revanche, la contribution de l'agriculture demeure faible : 1% des redevances en Rhin Meuse, 2,8% en Artois Picardie, 3% en Rhône Méditerranée Corse, 6.8% en Loire Bretagne, 8% en Adour Garonne et 20% en Seine Normandie.

Notons également que dans les dixièmes programmes a été décidée dans certains bassins une augmentation de la redevance « irrigation » permettant ainsi un léger rééquilibrage mais qui ne modifie pas fondamentalement les déséquilibres. Ainsi dans le bassin Adour Garonne qui couvre le Sud-Ouest les ménages versent 230 millions de redevances pour un prélèvement de 730 millions de m3, les irrigants 47 millions pour un prélèvement de 951 Mm3.

Malgré ces quelques avancées marginales concernant les redevances, l'application des principes « pollueur-payeur » et « préleveur-payeur » demeure limitée.

Il est aussi regrettable que le législateur ait instauré en 2006 des taux différentiels de la redevance prélèvement selon les usages, ce qui amène actuellement ceux qui prélèvent le plus, qui plus est au moment des étiages quand la ressource en eau est rare, à payer la plus faible redevance au mètre cube (en Adour Garonne c'est 8 fois moins que l'usage domestique).

Par ailleurs, les Agences de l'Eau, prennent aussi un certain nombre d'orientations pour renforcer **la sélectivité**, en concentrant davantage certaines aides sur les urgences du moment et les problèmes les plus aigûs pour lesquels la capacité est forte. L'Agence Rhône Méditerranée Corse limite le prix de l'eau facturé aux ménages (37 centimes d'économie / m3 en 2012) et a réduit ses interventions en arrêtant le financement des réseaux en zone urbaine et, depuis 2013, le financement des stations d'épuration de plus de 15000 EH, une fois les échéances du plan Borloo dépassées.

La mise en œuvre de l'éco-conditionnalité des aides reste encore très faible.
Citons à titre d'exemple :

- Aides à la performance épuratoire des systèmes d'assainissement (Agence de l'Eau RMC)
- Bonification pour les projets de territoire contre l'engagement des collectivités locales, maître d'ouvrage d'agir sur des opérations « prioritaires » (Agence de l'Eau RMC)

L'analyse de la récupération des coûts au sin des Agences, demandée par la DCE montre que si globalement « l'eau paye l'eau », ce principe rencontre lui aussi certaines limites.
La récupération n'est pas totale pour les acteurs économiques principalement l'agriculture, mais également pour les services d'eau et d'assainissement, en raison notamment de l'insuffisance des provisions pour renouvellement des réseaux, sujet inquiétant eu égard aux enjeux à venir en termes d'investissement.

Les ménages sont contributeurs aux budgets des Agences ; ils payent plus de redevances qu'ils ne reçoivent d'aides et contribuent donc aux actes de restauration et de protection des milieux aquatiques (à hauteur de 10 % de leur facture d'eau, soit environ 4 euros par an et par ménage selon l'analyse de l'Agence de l'Eau Seine Normandie).

Il faut souligner que ces aides au grand cycle de l'eau bénéficient à terme au petit cycle, en soulageant la facture du consommateur par la mise en œuvre d'actions préventives

sur les captages (concourant ainsi à une diminution des coûts de traitement) ou d'opérations de restauration des cours d'eau (améliorant la capacité épuratoire des rivières).

De plus, la fiscalité participe ainsi au financement de la politique de l'eau et de l'assainissement et impacte la facture d'eau des ménages : subventions des départements et des régions pouvant alléger la facture ; TVA sur la facture qui alimente le budget de l'État, taxe payée à VNF…

PROPOSITIONS

1. Repenser notre modèle économique de financement de l'eau :

Les déséquilibres structurels dans le financement de la politique de l'eau ne sont pas tenables à terme : les recettes sont en régression, les besoins de financements sont considérables, les grands principes fondateurs « pollueur-payeur » et « l'eau paye l'eau » ne sont que partiellement respectés et mis en œuvre, le dispositif de redevances et taxations prélevées par les Agences de l'eau est déséquilibré, les flux financiers liés à l'eau sont peu lisibles, la «valeur » de l'environnement n'est pas prise en compte, le grand cycle de l'eau n'a pas le financement nécessaire et il ne sera pas possible à terme de l'imputer sur la facture d'eau de l'usager domestique...

Avec la directive cadre sur l'eau nous sommes passés à un nouveau mode de gestion : de la logique d'offre (être en position de répondre à toute demande d'eau) à une logique de gestion de la demande au regard des impératifs du développement durable.
D'une logique de moyens à une logique de résultats : garantir un bon état de la ressource, sa disponibilité et son accessibilité.
À moins d'augmenter fortement les redevances et de mettre en place de nouveaux systèmes de péréquation, on ne voit pas comment l'on pourrait financer, par le seul tarif de l'eau, les investissements qui seront nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité des masses d'eau en France comme la directive cadre sur l'eau en fait obligation.

S'il apparaît logique que l'usager domestique prenne en charge les frais liés à sa consommation personnelle d'eau potable et au service d'assainissement des eaux usées, il est pertinent de se poser la question de sa participation aux financements :

- Des prélèvements effectués pour d'autres usages et pour la gestion des eaux pluviales ;
- Du grand cycle de l'eau, de la prévention des inondations, de la reconquête de la continuité écologique des cours d'eau ;
- De la Police de l'eau à travers l'Onema par les redevances des Agences de l'eau.
- Il peut paraître normal qu'une partie du petit cycle de l'eau puisse financer le grand cycle de l'eau quand il y a un lien direct entre les deux et des retombées pour le petit cycle de l'eau (protection des captages, rejets dans le milieu quand ils sont ensuite recyclés, polluants dans l'eau qui nécessitent des traitements…). Mais ces questions doivent être débattues.

2. Lancer un vaste débat national sur le financement de l'eau.

Il est indispensable et urgent qu'un débat national approfondi et sans tabou soit lancé sur le financement des politiques de l'eau.
Un changement de paradigme est, ici aussi, nécessaire. Il nécessite de reconsidérer l'enjeu de la durabilité et de la gestion intégrée des ressources en eau en repensant les périmètres et le financement des deux cycles de l'eau et en clarifier dans ce nouveau cadre ce qui relève de la fiscalité (l'impôt) et ce qui relève de la facture d'eau (le tarif).

Il devra ainsi répondre aux questions suivantes :
Quelle est la part de financement des Agences de l'eau qui revient aux usagers ?
Quel équilibre instaurer entre eux ?
Quel est le « mix facture-fiscalité » à mettre en œuvre ?
Quelle fiscalité prendre en compte et à quel échelon territorial ? Quelle fiscalité écologique ?
Comment évaluer les services rendus par la nature, les nouvelles servitudes environnementales ?

Ce débat devra permettre de :
- Reposer les principes de « l'eau paie l'eau » et celui de la tarification assise sur les volumes consommés ;
- Penser l'eau dans sa globalité.
- 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 orientions stratégiques pour repenser les modèles de financement de l'eau, en intégrant les services rendus par la nature, le développement des nouvelles servitudes environnementales, les dégâts occasionnées par certains usagers.

La bonne question n'est-elle pas celle de « l'internalisation des coûts » au lieu de la « récupération des coûts » ?

Le débat national sera alimenté par un rapport élaboré par la Haute Autorité Nationale de l'Eau (Cf. orientation n° 1).

3. Encourager davantage les mesures préventives.

Il est évident que la priorité est de mettre en œuvre des politiques fortes dans le domaine de la prévention, susceptibles à terme de faire baisser la facture de la dépollution.

Or les collectivités sont de plus en plus contraintes par les Agences Régionales de Santé de mettre en place des solutions curatives (traitement-interconnexion) pour respecter l'exigence de fournir une eau potable conforme à la réglementation sanitaire au robinet.

Etant obligées d'investir dans des installations coûteuses qui règlent le problème au plan sanitaire, le risque est réel de voir les collectivités concernées se désengager du volet préventif.

La restauration de la qualité des eaux brutes est pourtant la seule solution pour produire une eau potable de façon durable et la moins onéreuse : le traitement apparaît comme une fuite en avant et il aboutit à la fermeture des captages.

C'est dans ce contexte que la légitimité des aides curatives peut être analysée : elles permettent d'accompagner les collectivités dans leur obligation de répondre aux exigences sanitaires sur l'eau distribuée en maintenant leur mobilisation sur le préventif.

Il est indispensable de conditionner le financement sur le curatif à l'engagement d'actions préventives sur les aires d'alimentation des captages ;

Ces conditions doivent d'abord porter sur la mise en place de périmètres de protection, ce qui est un minimum, mais elles doivent aller plus loin et porter sur des programmes d'actions destinés à améliorer la qualité de la ressource en eau utilisée.

Cette conditionnalité se développe davantage dans les 10èmes programmes des Agences de l'eau mais elle reste encore limitée.

4. Développer une fiscalité écologique.

Globalement la structure même de notre système fiscal pénalise la biodiversité en poussant les propriétaires du non bâti, dénué de rendement mais imposé, à la vente de celui-ci et/ou à son artificialisation. La fiscalité locale incite, elle aussi, à l'artificialisation, puisque c'est cette dernière qui procure des recettes aux collectivités au travers des taxes assises sur les constructions et aménagements divers. La fiscalité de l'urbanisme enfin, à savoir la taxe d'aménagement (TA), qui se substitue à la TDCAUE, à la TDENS et à la TLE, ne favorise pas la préservation des espaces naturels. Ce système fiscal est de nature à creuser ou à maintenir le fossé entre des territoires et collectivités « riches », disposant de ressources fiscale pérennes assises sur l'artificialisation et des territoires ruraux plus « pauvres » financièrement, mais qui fournissent l'essentiel des services éco-systémiques.

En ce qui concerne plus précisément la fiscalité de l'eau celle-ci n'est pas suffisamment incitative ni internalisante. Les redevances pâtissent de plusieurs exonérations. Et les abondantes et récurrentes mesures en faveur de la ressource, via les agences de l'eau, sont insuffisamment ciblées. Elles financent davantage le traitement par les stations d'épuration des pollutions localisées (rejets domestiques et industriels) que celui des pollutions diffuses. Essentiellement engagé dans une démarche curative, le soutien public ne prévient pas les menaces qui pèsent sur les milieux aquatiques et les zones humides, à la biodiversité pourtant particulièrement riche.

Des mesures fiscales pourraient donc se concentrer sur la ressource en eau, sur les pollutions de l'air et de la terre via les produits phytosanitaires employés en agriculture (mais aussi dans les villes et sur les axes de communication), et sur l'artificialisation des sols. Cette dernière atteinte à la biodiversité présente « l'avantage » de se trouver au croisement de plusieurs impacts, à savoir la consommation de terres arables, la perte de services éco-systémiques assurés par la biodiversité, le ruissellement des eaux et l'érosion du sol due à son imperméabilisation.

Dans le domaine de l'eau, les redevances devraient refléter davantage le coût des prélèvements et pollutions et être modulées en fonction de l'état de la ressource, conformément aux principes pollueur/payeur et utilisateur/payeur.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées : mieux justifier les dérogations au principe pollueur/payeur, relever les taux plafonds de la redevance prélèvement, revisiter les modulations des taux selon les usages, qui favorisent aujourd'hui ceux qui sont les plus consommateurs. Enfin il conviendrait, comme le suggèrent d'ailleurs le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'OCDE, d'élargir l'assiette de la redevance « pollution diffuse » pour y intégrer les engrais azotés. La création d'une taxe entre 1,5 et 2 euros par kilo d'azote permettrait d'internaliser les coûts des dommages créés par les excédents azotés, évalués à 2,5 milliards d'euros en France (sur 20 milliards d'euros pour toute l'Union européenne).

Au-delà de ces mesures tarifaires ou fiscales, qui visent à contrôler et à limiter sur le plan quantitatif l'accès aux ressources naturelles, la politique fiscale devrait également inciter les agriculteurs comme les entrepreneurs à inventer de nouveaux systèmes de production et de gestion susceptibles de préserver ces mêmes ressources d'un point de vue qualitatif. Les services éco-systémiques et les services rendus à l'environnement seraient ainsi intégrés de façon positive aux nouvelles formes d'agro-écologie comme aux travaux d'infrastructure et de construction.

5. Apporter des réponses aux financements de certaines problématiques de l'eau.

Le financement des problématiques d'inondations :

La fiscalité de l'eau a été élaborée pour répondre d'abord aux usages domestiques et économiques, puis aux objectifs de la DCE mais pas à celle de la DCI (en dehors de la réserve « Barnier »). Les travaux à réaliser dans les zones inondables doivent-ils être supportés par les habitants qui y résident ? (« l'inondé paye ») et quelle solidarité amont-aval mettre en œuvre ? Dans le cadre d'une compétence nouvelle accordée aux EPCI à fiscalité propre il sera indispensable de leur attribuer des ressources fiscales nouvelles pour financer la gestion des cours d'eau et la prévention des crues telles que : taxe de riveraineté (taxe annuelle recouvrée auprès des propriétaires des cours d'eau), surtaxe d'équipement à partir d'une majoration de l'impôt foncier afin de faire jouer la solidarité au niveau du « bassin de vie ».

Le financement de l'eau potable et de l'assainissement : fiscaliser partiellement les recettes. Afin de sortir du débat récurrent et sans issue concernant l'importance de la part fixe dans le prix de l'eau (les associations de consommateurs proposent de la supprimer) il apparait souhaitable de la remplacer (totalement ou partiellement) par une recette fiscale, tout en maintenant le lien avec le service et l'usager afin de ne pas le déresponsabiliser au niveau de ses consommations.

Le problème du financement de la collecte et du traitement des eaux pluviales.

Dans ce domaine, le financement pour service rendu n'est pas possible. Le financement est donc assuré sur le budget propre des collectivités. La possibilité d'instituer une taxe, comme le permet la loi, n'est pas mise en œuvre (pour les propriétaires de terrains dépassant une certaine superficie) car elle se heurte à des obstacles : recensement des parcelles concernées, système déclaratif, nécessité de contrôle par des techniciens, charges supplémentaires pour les collectivités (les voiries publiques sont comprises dans les assiettes taxables)… Il est indispensable de revoir les modalités de financement des eaux pluviales dans le cadre de l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'éco-habitat et la durabilité des infrastructures urbaines.

6. Rechercher des dispositifs innovants de financement de la politique de l'eau.

Nous l'avons vu, en raison des enjeux considérables des politiques de l'eau actuelles et à venir, celles-ci devront faire face à un certain nombre de défis en termes de financement. Ils concernent d'abord et en priorité le volume des investissements à réaliser. Il nécessitera de mobiliser des sommes considérables sur plusieurs décennies.

Dans le contexte actuel de crises économique et budgétaire se pose un problème supplémentaire en termes de capacité d'endettement.
Le défi du financement concerne aussi la nature même de ces investissements (petit cycle de l'eau ou grand cycle de l'eau) et les bases de leur financement (actuellement essentiellement liées en France aux consommations d'eau payées par les usagers).

La disponibilité et le coût des ressources nécessaires pour des financements à long terme de l'eau sont désormais des données fondamentales.
De plus le défi du financement de l'eau implique de nouvelles réflexions sur les circuits de financement et les relations entre les différents acteurs de ces circuits, ainsi que sur les nouveaux instruments à mettre en œuvre pour déployer de manière efficace ces ressources financières au service de l'eau et des territoires impliqués. Le renforcement de la capacité des collectivités à agir dans le domaine de l'eau doit en effet trouver son pendant sous l'angle de leur accompagnement financier.

- L'Allemagne a mis en place un système de financement original et semble-t-il pertinent pour sa transition énergétique (mais il pourrait aussi inspirer le financement de l'eau). Il repose sur deux piliers. La banque KfW (Kredistanstalt für Wiederaufban) créée en 1968 pour financer la reconstruction, (c'est un établissement public détenu à 80% par l'État allemand et à 20% par les Länder) et des financements participatifs, véritables leviers d'action pour la réappropriation citoyenne. Ces deux mécanismes (l'un national, l'autres local) sont totalement complémentaires en Allemagne et ils comportent de nombreux avantages.

- La recherche de dispositifs innovants peut elle aussi s'effectuer dans d'autres domaines. Ainsi les collectivités locales doivent jouer désormais un rôle de premier plan dans la mise en œuvre d'actions pour la protection des captages. Il leur faut des outils innovants en matière de contributions financières pour accompagner les agriculteurs dans le changement de leurs pratiques culturales dans le sens d'un maintien d'une activité dynamique et rentable et dans l'objectif de la préservation de la ressource.

Ainsi la Ville de paris et son opérateur Eau de Paris sont prêts à se lancer dans une expérimentation pour tester de nouveaux instruments d'intervention, qui pourraient prendre la forme d'un partenariat direct avec les agriculteurs, au travers d'une contractualisation.

La collectivité parisienne a par ailleurs engagé une réflexion sur une nouvelle tarification de l'eau. Dans ce cadre a été envisagée une tarification environnementale qui pourrait contribuer à financer des actions relatives à la préservation ou à la protection des ressources en eau. Elle pourrait permettre, par exemple, de renforcer la politique d'acquisitions foncières et de relocation sous forme de baux environnementaux à des fermiers respectant des clauses précises, justifiant des tarifs de baux adaptés. Deux pistes ont pour l'instant été étudiées, sans décision tranchée à ce jour :

- La tarification dite saisonnière, qui facture l'eau plus cher lorsqu'elle est plus rare et/ou que les consommations sont plus élevées. À Paris, c'est le cas notamment au mois de juin, qui combine une météo favorable, la présence de tous les Parisiens avant la période des congés d'été, un afflux de touristes et un pic d'activités récréatives (sorties au restaurant, etc.), au moment où des restrictions d'usage peuvent survenir sur les territoires impactés par le biais d'arrêtés préfectoraux. Une telle tarification saisonnière pourrait s'appliquer sur tout ou une partie seulement des usagers.

- La tarification dite « verte » ou du « mètre cube vert » : la facture comprendrait dans ce cas un volet lié au service environnemental rendu par les agriculteurs pour préserver la qualité des ressources en eau.

7. La tarification incitative de l'eau : un outil pour encourager les bonnes pratiques ?

Nombreuses sont les réflexions autour du prix de l'eau, de sa tarification, progressive, social, environnementale… Les enjeux ne sont pas neutres : permettre l'accès de tous à l'eau tout en encourageant les bonnes pratiques. À l'analyse, ces questions demeurent complexes et controversées. Nous ne développerons pas ici dans le cadre de ce rapport les questions extrêmement importantes du droit à l'eau et de la tarification sociale. Nos réflexions porteront sur l'utilisation de la tarification comme outil pour préserver la qualité de l'eau.

Cette tarification environnementale renvoie à l'idée de définir et de mettre en œuvre une tarification différenciée afin de freiner les consommations importantes, voire abusives, et donc d'instaurer un prix plus élevé en fonction d'un certain seuil de consommation. Elle s'inscrit aussi dans une logique « vertueuse » en ayant pour objectif d'encourager aux économies, de préserver la ressource, voire de soutenir les actions de nature à améliorer sa qualité.

L'instauration d'une tarification incitative est requise par la directive-cadre sur l'eau (art. 9). Encourager aux économies d'eau et lutter contre les gaspillages sont des objectifs partagés par tous. Aussi, dans la logique de dissuasion de consommation, la tentation peut exister d'augmenter le prix de l'eau par paliers (tarification progressive). Les premiers m3 correspondant à la consommation irréductible, essentielle seraient gratuits ou vendus à un tarif très faible. Les m3 supplémentaires, volumes utiles et de confort, voire superflus, feraient l'objet de tranches de tarification plus forte.
La pertinence de cette approche séduisante au premier abord suscite des avis très divergents.

Au plan social, cette tarification ne va pas nécessairement dans le sens de la justice sociale et de l'équité citoyenne. Ce n'est pas parce qu'on est pauvre qu'on consomme moins. À revenus différents mais à consommation égale, une tarification progressive n'avantage pas les revenus modestes.

Ensuite, au-delà des conséquences individuelles, l'équilibre financier global d'un tel dispositif risque de faire supporter l'essentiel de la prise en charge de la consommation des premières tranches (gratuites ou à tarif réduit) par les consommateurs « moyens » relevant de la consommation des tranches suivantes. Dans le cas de figure présenté 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 supporteraient l'essentiel de la péréquation, que ce soit au profit des plus démunis ou des personnes aisées.

La Ville de Paris a considéré qu'une tarification progressive serait inadaptée en zone urbaine dense où prédominent les abonnements collectifs car elle pénaliserait les familles nombreuses et avantagerait indifféremment tous les célibataires, quelques soit leurs revenus, sans aucun effet redistributif envers les plus démunis. La ville a donc opté pour des aides préventives et curatives.

La tarification progressive n'est envisageable et pertinente que si elle est établie en fonction de la composition du foyer et du nombre de personnes dans un ménage.

Il apparaît alors nécessaire de procéder à un recensement précis, régulier, récurrent, ce qui est difficile et peut être perçu comme inquisitorial.

Dans aucun autre cas (à l'exception peut-être de l'impôt sur le revenu?), il n'est demandé aux Français de déclarer qui habite sous un même toit pour appliquer un tarif.

Faut-il faire varier le tarif à chaque naissance, divorce, départ d'un enfant, hébergement d'un proche ?

Les solidarités familiales et sociales risquent de se trouver elles aussi taxées : les foyers qui accueillent pour les dépanner des jeunes (ou des moins jeunes) en les hébergeant quelques temps ou prennent soin de parents âgés plusieurs mois dans l'année se verraient alors appliquer un prix de l'eau supérieur.

Une tarification progressive taxant plus fortement les consommations dites importantes ou excessives pourrait générer des effets pervers.

Elle pourrait conduire, pour réduire les volumes d'eau consommés et donc facturés au recours à de multiples techniques alternatives qui, prises individuellement paraissent louables mais qui, cumulées, peuvent avoir des effets négatifs sur la ressource globale en eau.

Il peut s'agir des pompages dans les ruisseaux, de l'exploitation de puits individuels dont la multiplication dans la même nappe phréatique limiterait sa possibilité de renouvellement.

De plus, la multiplication de ces initiatives individuelles non contrôlées peut éloigner de l'objectif d'équité sociale, de l'idée de l'eau comme bien commun et donc de toute démarche de solidarité, de partage, de péréquation, en matière de service public de l'eau. Le service se trouverait alors pris en charge financièrement par un nombre moindre d'usagers, parmi lesquels les moins favorisés.

Au niveau technique, s'il est possible d'appliquer sans difficulté la tarification progressive 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 la pose de compteurs individuels dans chaque logement d'un immeuble collectif.

Plusieurs exemples soulignent que ceci n'est pas toujours facile car tous les appartements ne sont pas toujours conçus pour recevoir un compteur individuel d'eau en immeuble collectif ils sont parfois 2 voire 3 colonnes d'eau qui alimentent la prise d'eau.

Il apparait que ce qui peut être aisé de réaliser avec l'électricité et la pose de compteurs individuels l'est moins avec l'eau car les réseaux électriques et les canalisations d'eau n'ont sur ce plan rien en commun.

Au-delà de sa complexité, il apparaît que la tarification incitative par pallier s'avère peu pertinente que ce soit sur le plan de l'égalité de l'accès à l'eau pour tous ou encore sur l'enjeu de la préservation de la ressource. D'autres approches sont parfois privilégiées: encouragement des particuliers à l'équipement en appareils hydroéconomes, tarifications différenciées selon les usages (avec un coût plus élevé au-delà d'un certain seuil de consommation), redevances spécifiques pour les équipements individuels grands consommateurs d'eau (par exemple : déclaration de remplissage de piscine), actions de sensibilisation...

Orientation n° 7 – Améliorer la connaissance et la recherche

CONSTATS - ENJEUX

1. La connaissance et la recherche constituent des enjeux centraux dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques.

- La connaissance de l'eau et des milieux aquatiques est un **outil fondamental pour orienter l'action, aider à la décision et à l'évaluation des politiques publiques de l'eau** menées au plan national et local et aux stratégies de développement durable qui y sont associées. Disposer d'informations solides, fiables et circonstanciées permet de maitriser l'efficience des orientations stratégiques en matière de gestion qualitative et quantitative et de contrôler l'effectivité de leur mise en œuvre (établissement des plans de contrôle et rédaction des procès-verbaux et des avis techniques). En retour, l'activités de contrôle produit des informations sur les activités et les impacts et enrichit ainsi l'état de la connaissance.

- La production et le traitement des données ainsi que la réalisation d'expertises et travaux de recherche permettent de **disposer d'informations** sur :
  - l'état de la ressource en eau,
  - les causes de sa dégradation,
  - et les moyens d'actions.

- **La fiabilité des données conditionne en outre le respect des obligations de mise à disposition des informations aux citoyens**, conformément à la réglementation internationale, européenne et nationale sur l'accès, la diffusion et la réutilisation des informations environnementales. L'effectivité de la mise à disposition suppose un traitement des données permettant une réelle mise en perspective, la nature des données brutes étant peu intelligible en soi.
- Enfin, dans un contexte de restriction budgétaire, il est indispensable de disposer d'informations fiables pour **maîtriser les dépenses et mettre en place une fiscalité efficiente.** Les missions de collecte, de traitement et de diffusion des données supposent la mise en place de protocoles, de réseaux de surveillance, de bases de données et d'outils. Le coût de ces opérations doit être maîtrisé.

L'évaluation de l'opportunité des dépenses et de leur engagement sur le long terme suppose de disposer d'informations fiables. De la même manière, les spécificités du financement de la recherche dans le domaine de l'eau ne facilite pas l'expertise de l'efficacité des programmes d'interventions et des résultats. La maîtrise des données permettrait de « reprendre la main » et d'engager les dépenses sur des projets dont l'utilité a été constatée et de disposer d'éléments pour en assurer le contrôle. Au-delà du débat sur l'application du taux des redevances, les données servant de base à leur calcul doivent également être maîtrisées. S'assurer de leur fiabilité permettrait d'évaluer la pertinence du dispositif et son respect.

- Une bonne maîtrise des données paraît également **indispensable pour orienter la politique d'aides** (notamment agricoles) **et leur efficience** (par ex : infléchissement d'une politique d'aide en matière de création de plans d'eau au vu de données sur le peuplement). La maîtrise de la connaissance est d'autant plus importante que la lisibilité de l'information est rendue complexe en raison de la multiplicité des données, de leur mode de production et de traitement, des domaines stratégiques impactés, des acteurs et des financements en jeu.

La complexité et la technicité de la matière conduit aujourd'hui à une perte de contrôle des choix politiques.

2. L'historique de la mise en place des réseaux de données sur l'eau

La mise en place des réseaux de données sur l'eau en France a été longue et difficile.

Fruit de l'héritage d'une histoire complexe, le ministère de l'Écologie était confronté à l'absence de coordination des différents acteurs, agissant selon des stratégies très diverses et se traduisant par la mise en place d'un système de multiplication des informations reposant sur des données hétérogènes.

Deux outils ont ainsi été créés dans les années 90 :

- le Réseau national des données sur l'eau (RNDE),
- l'Institut français de l'environnement (IFEN) qui avait pour mission de développer une information environnementale fiable. Créé en 1991 sous le statut d'établissement public, il fut transformé en 2004 en service à compétence national avec des prérogatives plus limitées, puis finalement absorbé en 2008 dans un service à vocation généraliste (le service de l'observation et des statistiques) au sein de l'administration centrale du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie.

En 2006, au terme de la LEMA, l'ONEMA est chargé d'assurer la mise en place et la coordination technique « *d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement* ».

Le décret de 2007 créant l'établissement précise que l'ONEMA « *recueille les données et les indicateurs relatifs à l'eau, aux milieux aquatiques et à leurs usages ainsi qu'aux services publics de distribution d'eau et d'assainissemen*t » et « *définit le référentiel technique permettant l'interopérabilité des ses dispositifs de recueil, de conservation et de diffusion et le met à disposition* ».

Enfin, par décret de 2009, il est précisé que le référentiel technique qui doit être élaboré par l'ONEMA se compose d'un schéma national des données sur l'eau (SNDE) et de documents techniques annexes. Le SNDE est approuvé par arrêté du 26 juillet 2010.

Le Système d'information sur l'eau (SIE) est un dispositif partenarial des principaux acteurs du domaine de l'eau chargés de produire, bancariser, valoriser et diffuser les données sur l'eau, les milieux aquatiques et leurs usages. Le SIE permet le partage de multiples données produites et la mise à disposition d'outils d'analyse et d'évaluation. Il porte sur l'ensemble des départements métropolitains et d'outre-mer ainsi que sur Mayotte.

C'est dans ce contexte historique complexe que s'est mis en progressivement en place le SIE.

3. Défaillances et dysfonctionnements dans le système d'information sur l'eau

Le Conseil d'État relevait dans son rapport de 2010, que « *la tâche n'est pas facilitée par certains défauts de l'administration française* » et citait :

- la sous-estimation de l'importance stratégique de la collecte et de la diffusion publique d'une information fiable,

- la multiplicité des acteurs rendant difficile la collecte et surtout la consolidation des données, chaque administration ayant pour chacune de ces dernières sa propre définition,

- les imprécisions sur les responsabilités des acteurs et les modifications fréquentes de leurs attributions,

- l'insuffisance et l'éclatement des moyens budgétaires alloués à ces missions.

« *En outre disposer de données est une chose, anticiper les conséquences des directives européennes et prendre en temps utile les décisions politiques pour s'y conformer en sont deux autres* » ainsi que le Conseil d'État l'a relevé à plusieurs reprises.

Il faut aussi souligner qu'avant la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, le nombre de paramètres physico-chimiques à surveiller était beaucoup moins important.

Aujourd'hui, l'évaluation de l'état des masses d'eau est beaucoup plus complexe et porte sur des paramètres dont certains sont mal maîtrisés au plan scientifique (comme les diatomées ou les macrophytes) ou qui font appel à des données peu connues (cas de certaines substances toxiques et dangereuses).

Dans son rapport sur l'ONEMA de février 2013, la Cour des comptes constate que la mise en œuvre du SIE est défaillante et relève d'importants dysfonctionnements.

Un rapport sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau et du SIE a été présenté en 2011 par l'ONEMA au CNE. Il ressort de ce rapport que certains projets font l'objet de retards conséquents et que des projets achevés ne donnent pas satisfaction.

Lisibilité et accès aux données du système d'information sur l'eau (SIE)

La maîtrise d'ouvrage des projets n'est pas aisément identifiable, notamment entre le ministère de l'environnement et le ministère de l'agriculture.

La coordination technique manque également de clarté. Confiée à l'ONEMA, sa mise en œuvre se caractérise par :

- l'intervention d'un très grand nombre d'acteurs dont le rôle et le périmètre d'intervention ne sont pas définis,

- des délais et des coûts non respectés pour la mise en œuvre des projets, y compris ceux identifiés comme prioritaires,

- des outils priorisés mais défaillants et des outils essentiels aux missions mais non priorisés,

- un manque de transparence dans la production et l'accès aux données : pas de suivi de bases de données (perte de données historiques), restrictions de l'accès aux données bancarisées des producteurs partenaires et des agents de l'ONEMA, absence d'accès aux données des partenaires, mise en place de protocoles de recueil de données et de référentiels et d'indicateurs complexifiant l'évaluation de l'état des eaux, utilisation d'indicateurs incertains .

Malgré le caractère obligatoire de l'échange ou de la mise à disposition des données, l'absence de contrainte effective favorise une situation de statut quo. Cette situation est particulièrement pénalisante dès lors qu'elle impacte l'exercice des missions dont

l'efficacité dépend de l'accès aux informations (ex : difficultés rencontrées par les agents exerçant des contrôles de police pour accéder à certaines données détenues par les DDT).

4. Les difficultés du financement et des travaux de recherche

Le financement des programmes de recherche soulève plusieurs difficultés :

- absence de pilotage national et de collégialité dans le choix des financements,
- financements imprécis (confusion entre les opérations de prestation, de collaboration et de subvention),
- financement d'associations de professionnels de l'eau pour des travaux dans des conditions n'assurant pas l'indépendance de l'expertise,
- absence de transmission par l'ONEMA au Parlement du rapport sur l'exécution du programme pluriannuel d'intervention et aucun contrôle des orientations,
- création d'entités assimilables à de la gestion de fait,
- création de pôles de recherche spécifiques dans des conditions contestables,
- abandon de l'expertise publique au profit de l'expertise des professionnels de l'eau
- absence de comité scientifique pour l'évaluation des publications,
- abandon de l'avis d'expert au profit de l'analyse « mathématique ».

PROPOSITIONS

1. Dans le domaine de la connaissance, réaliser un audit indépendant pour s'assurer de la fiabilité des données. Des progrès considérables restent à faire en termes de connaissance sur l'état et les pressions, et de valorisation de ces données.

   On relèvera également qu'un audit indépendant « *de l'ensemble du dispositif français de production des données publiques sur l'eau* » a été demandé le 2 février 2013 par Jean-Paul Chanteguet, président de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale afin « *de permettre à la France de respecter ses engagements nationaux et européens (…) Il devra concerner les indicateurs et les méthodes statistiques, les référentiels, l'hébergement, l'administration et la publication des bases de données. Ceci afin d'assurer la maîtrise publique de l'ensemble du dispositif et de préserver celui-ci d'une quelconque marchandisation* ».

2. Etablir des cartographies pour une réappropriation des enjeux liés à la maîtrise de la connaissance

   - la cartographie des acteurs (pilotes des projets, producteurs des données, auteurs du traitement de l'information, hébergeurs et administrateurs, diffuseurs, financeurs et contrôleurs) ; le recensement des opérateurs de banques, des structures coordonnant les aspects techniques du SIE et des groupes de travail transversaux permettrait ainsi d'analyser la conformité de la gouvernance avec les prescriptions du SNDE,

   - la cartographie des bases de données et des outils du SIE et hors SIE (localisation, modalités de production et de traitement, modalités d'administration et de maintenance, technologie et droits de propriété),

   - la cartographie de la diffusion des données (données accessibles, données diffusées, données réutilisables et données protégées.

3. Mettre en place un calendrier de diffusion des données et un dispositif contraignant les administrations à échanger leurs données dès lors qu'aucun secret ou droit des tiers ne s'y oppose pour assurer la transparence de l'information.

   Pour assurer la clarification du dispositif d'échange de données rendu complexe par la multiplication des textes de différents niveaux et correspondants à des objectifs distincts, des instructions simples sur la communication des informations entre administration pourraient être édictées. Une démarche identique sur la mise à disposition des informations au public pourrait être engagée.

4. Exploiter davantage les réseaux hors DCE pour enrichir l'état de l'information sur la ressource.

   Si les obligations liées au rapportage communautaire peut expliquer une exploitation prioritaire des réseaux de la DCE, il paraît indispensable d'utiliser les réseaux hors DCE qui contiennent des informations de qualité et permettent de procéder à des évaluations plus fines de l'état de la ressource.

5. Dans le domaine de la recherche sur l'eau, augmenter la part de subvention allouée aux organismes de recherche publics par les ministères de tutelle afin de garantir une recherche indépendante et en capacité de favoriser l'imagination et l'innovation.

6. Valoriser au sein des organismes de recherche une filière de « carrière » orientée vers l'appui aux politiques publiques de l'eau.

7. Permettre à l'ONEMA d'atteindre son objectif en matière de recherche en lui donnant les moyens humains d'accomplir ses missions (personnels en CDI) et les moyens de maîtriser et contrôler les résultats des recherches financées.

8. Élaborer une charte de l'expertise type comprenant une déclaration d'intérêt. Un groupe de travail constitué à cet effet pourra élaborer son contenu.

   Lors de la signature de conventions de financement entre l'ONEMA et des organismes de recherche et/ou des structures produisant de l'expertise, cette charte devra être signée obligatoirement.

   L'expertise individuelle sera elle-même conditionnée à la signature d'une charte d'expertise individuelle.

9. Sensibiliser aux enjeux de la connaissance et de la recherche et valoriser les travaux

   Au vu des enjeux liés à l'eau et à son utilisation, il semble nécessaire de conduire des actions de sensibilisation notamment auprès de la représentation nationale sur la nécessité de disposer d'une connaissance environnementale fiable et d'une expertise indépendante.

   Dans le même sens, favoriser l'appropriation des enjeux et la valorisation des travaux de recherche.

10. Sur la connaissance et la mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne, organiser le pilotage du second plan de gestion, réorienter le contenu des Sdage et des PdM et garantir une bonne information sur les financements.

L'organisation du pilotage du prochain cycle de gestion doit être revue pour rattraper les retards pris lors du premier cycle et s'assurer que les dérives constatées sur les éléments d'information et d'évaluation ne se reproduisent plus.

Le rôle des différents acteurs concernés doit être déterminé précisément, et notamment le périmètre d'intervention et la fonction des acteurs en lien direct avec les instances communautaires.

Un dialogue constructif pourra ainsi être entamé avec la Commission européenne en vue de présenter les orientations du second plan de gestion de la DCE et de bénéficier de conseils au vu des bonnes pratiques constatées dans les autres États membres.

- **Mettre en place un suivi rigoureux des travaux portant sur l'élaboration des éléments d'évaluation**

Diagnostiquer rapidement les raisons des lacunes observées sur les méthodes d'évaluation et mettre en place les moyens pour remédier à cette situation.

Élaborer de nouvelles méthodes pour les éléments biologiques manquants, en particulier pour les lacs, les eaux de transition et les eaux côtières.

Intégrer toutes les substances dans les méthodes d'évaluation des éléments chimiques.

En cas d'incertitudes élevées dans la caractérisation des bassins, le recensement des pressions et l'évaluation de l'état, il convient de les lever dans le cadre du cycle actuel, afin de veiller à ce que des mesures adéquates puissent être mises en place avant le prochain cycle.

Concernant le recours aux dérogations au titre de l'article 4, paragraphes 4 et 5 de la DCE, une analyse économique solide doit être effectuée afin de définir des programmes de mesures à la fois rentables et efficaces et de justifier l'application de ces dispositions.

Le recours aux dérogations au titre de l'article 4, paragraphe 7 de la DCE, doit se fonder sur un processus d'analyse approfondi de l'ensemble des mesures préconisées par la DCE, visant notamment à savoir si le projet sert un intérêt général majeur et si les bénéfices pour la société l'emportent sur la détérioration de l'environnement, et s'il n'existe aucune alternative susceptible de constituer une meilleure option environnementale.

L'évaluation de l'état des eaux souterraines doit être mieux harmonisée entre les bassins afin de renforcer la base de connaissances et la transparence.

- **Réorienter le contenu des SDAGE et des programmes de mesures en faveur des objectifs de la DCE**

Les SDAGE sont très orientés sur la protection de l'eau potable mais la DCE fixe des objectifs plus larges notamment sur la biodiversité et la qualité de l'eau.

Il est donc nécessaire pour les prochains SDAGE d'adopter une approche globale et d'intégrer les différentes politiques impactant l'état des eaux.

La politique de l'eau et les autres politiques structurantes (agriculture, énergie, urbanisme, aménagement du territoire, transports…) doivent impérativement être mieux coordonnées, notamment en travaillant à la simplification et l'interopérabilité en matière de documents de programmation.

Il semble également indispensable de définir une stratégie claire spécifiant les mesures de base et obligatoires auxquelles l'ensemble des agriculteurs devra se soumettre et les mesures complémentaires qui peuvent être financées.

Les questions liées au changement climatique doivent également être intégrées dans les prochains SDAGE qui devront prévoir une analyse des pressions, un suivi et une vérification des programmes de mesures à la lumière du changement climatique.

- **Garantir une bonne information sur les financements nécessaires à la réalisation des objectifs de la DCE**

En l'état, le financement des programmes de mesures est insuffisamment renseigné. Les programmes de mesures doivent fournir des informations exactes sur la portée, les délais et le financement des mesures de manière à clarifier l'approche utilisée pour atteindre les objectifs. Toutes les informations pertinentes sur les mesures de base et complémentaires doivent figurer dans le résumé des programmes de mesures afin de garantir la transparence des mesures prévues pour atteindre les objectifs environnementaux fixés dans la DCE. Le cadre servant de référence à la protection des masses d'eau dans le secteur agricole doit être clarifié pour que les autorités responsables des fonds octroyés au titre de la PAC puissent élaborer des programmes de développement rural adéquats et mettre en œuvre des exigences de conditionnalité dans le domaine de la gestion de l'eau.

Orientation n°8 - Faire de la démocratie de l'eau un véritable enjeu

CONSTATS – ENJEUX

1. La démocratie de l'eau et ses instances

L'article L 210-1 du Code de l'environnement fait de l'eau un « *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* ». L'eau est bien une chose publique, sa préservation et sa gestion revêtent un caractère d'intérêt public, et engagent la responsabilité de tous. Si elle s'accompagne de droits tels que l'accès à l'eau potable, l'eau fait aussi naître des devoirs.

L'eau, bien commun, est de ce fait un véritable enjeu démocratique. D'ailleurs, la démocratie de l'eau » fait partie des principes qui sous-tendent la politique de l'eau (article 14 de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000).

En France, la participation des usagers et de la société civile à la politique de l'eau prend plusieurs formes.

Des instances à tous les échelons d'intervention territoriale, associent l'ensemble des acteurs publics et privés. Leurs fonctions principales sont d'émettre des avis et de participer à la planification de la politique de l'eau.

Ces instances sont :

- Le Comité national de l'eau, chargé d'émettre un avis sur la politique de l'eau et sur les projets de décret
- Les six Comités de bassins - « Parlements de l'Eau »- adoptent les SDAGE, donnent un avis sur les programmes de mesures et les redevances des agences de l'eau. Les usagers y détiennent 40 % des sièges (Loi du 30 décembre 2006)
- Les CLE (Commissions Locales de l'Eau) élaborent les SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) à l'échelle des bassins et sous bassins versants.

- Les Comités de rivière et de baie élaborent et suivent les documents de programmation des travaux sur les milieux aquatiques (contrat de rivière ou de baie).

Toutes ces instances ont pour caractéristique d'associer des représentants des collectivités territoriales, de l'État, des usagers, des socio-professionnels et des associations œuvrant dans le domaine de l'eau.

Ainsi, les comités de bassin ont associé les usagers à l'élaboration des prochains SDAGE, conformément au code de l'environnement d'octobre 2012 à avril 2013.

De plus, les usagers de l'eau participent aux instances consultatives des services publics locaux (CCSPL) créées par la Loi du 6 février 1992 et rendues obligatoires par la loi dite « démocratie de proximité » du 27 février 2002 (dans les communes de plus de 10.000 habitants et les EPCI de plus de 50.000 habitants).

Le droit à l'information a progressivement été reconnu au profit des usagers. De nombreux outils ont été mis en œuvre : consultation en mairie des résultats des analyses pratiquées sur l'eau, sites internet sur la qualité de l'eau, journées techniques, colloques, carrefours….

2. Les limites actuelles de la démocratie de l'eau en France

Mais, si la démocratie de l'eau est largement prévue par les textes et si les outils existent, son application effective est loin d'être réelle :

- **Beaucoup de commissions consultatives des services publics locaux** dans le domaine de l'eau ne sont pas mises en place ou fonctionnent mal.
- **Les consultations** pour l'élaboration des SDAGE **sont des procédures lourdes**, coûteuses, et la participation des usagers demeure faible.
- **La participation et l'implication des élus locaux dans les instances sont limitées** et l'absentéisme est élevé dans le collège des élus. « Peu de grands élus s'y intéressent ». Les grandes collectivités sont rarement représentées par leurs présidents. Les élus ne jouent pas un rôle moteur et encore moins de leadership dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau.
- **Au plan national, la problématique de l'eau demeure trop souvent soit confidentielle** - seule une minorité s'y intéresse - soit l'affaire d'experts.
- La forte **technicité** et la **complexité** de gestion de l'eau démobilise les bonnes volontés.
- **Le déséquilibre dans la représentation des acteurs** au sein des différentes instances de gestion de l'eau fait l'objet de nombreux débats au sein de celles-ci. La sous représentativité des usagers domestiques est manifeste dans de

nombreuses instances (moins de 10 % des membres) en raison particulièrement de la structure générale du produit des redevances très majoritairement liée aux usages domestiques de l'eau (à hauteur de 80 %). La représentation des acteurs économiques au sein des comités du bassin est forte, comparée à leur faible contribution au financement des programmes d'intervention des Agences de l'Eau. Le déséquilibre n'est pas que quantitatif : les socio-professionnels ont des solides connaissances techniques, économiques et financières des problématiques de l'environnement et de ses usagers. Ils représentent des entreprises et des organismes importants, structurés, très implantés sur le territoire. Les thèmes qu'ils relaient et portent (environnementaux, énergétiques, économiques) présentent de très forts impacts dans les bassins concernés.

- **La composition des instances de l'eau et la représentation des usagers n'est pas homogène** (40 % dans les comités de bassin, 25 % dans les CLE, 20 % à l'ONEMA).
- **Les présidents des CLE ne sont pas représentés es-qualité dans les Comités de bassin.** Or ce sont pour la plupart des élus très motivés et leurs compétences seraient profitables aux Comités de Bassin où les SAGE jouent un rôle déterminant dans la politique de l'eau.
- **Le fonctionnement des Comités de bassin** associe l'État, les collectivités et les usagers mais leur fonctionnement **est particulièrement lourd** : nombre élevé de membres (185 au comité de bassin Seine-Normandie, 190 en Loire-Bretagne), de comités et de groupes de travail, multiplication de réunions… En fait, le fonctionnement et le dynamisme des Comités de bassin reposent sur les épaules de quelques dizaines de membres. La Cour des comptes, dans son rapport de 2010, considérait que ceci constituait, à certains égards, un facteur de dysfonctionnement. D'une part, « la décision est généralement préparée par des commissions au sein desquelles les groupes professionnels, par leur assiduité et leur expertise, sont mieux à même de faire prévaloir leurs préoccupations dans la durée que les élus et les associations ». D'autre part, « la recherche systématique du consensus peut éloigner la décision de l'optimum environnemental ». De plus, l'expérience semble montrer que « la gouvernance actuelle ne permet pas toujours de dépasser, au niveau des bassins, les contradictions laissées pendantes au niveau national entre certaines politiques publiques (politique agricole contre gestion durable de l'eau, préservation des milieux contre développement de l'hydroélectricité) ce qui limite sa plus-value et nuance son intérêt ». La « démocratie de l'eau » souvent présentée comme exemplaire au sein des politiques publiques depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, « n'a pas encore trouvé le bon équilibre entre conciliation des intérêts catégoriels et efficacité collective », souligne la Cour des Comptes.

- **La connaissance, l'acquisition, la validation et la diffusion des données sont indispensables au bon fonctionnement d'une véritable démocratie de**

l'eau et au débat citoyen. Or dans ces domaines les lacunes sont nombreuses (voir orientation n° 7).

- La communication dans le domaine de l'eau existe ; elle est foisonnante et multiple mais mal identifiée et perçue comme extrêmement complexe par le grand public qui a beaucoup de mal à comprendre qui fait quoi. Malgré d'importants moyens mobilisés, l'organisation de la politique de l'eau, les missions des différents acteurs, et les objectifs visés demeurent largement méconnus et mal hiérarchisés. **Pour le citoyen, des informations simples et lisibles manquent.**

Les objectifs de la démocratie de l'eau sont multiples et divers : mettre en visibilité, rendre accessible, partager la connaissance, mobiliser les maîtrises d'ouvrage, développer l'économie et l'aqua citoyenneté, évaluer et rendre compte.

Les supports et les cibles doivent être de ce fait adaptés et diversifiés : grand public, jeunes, socio-professionnels, presse, médias…

De plus, certains supports ne sont pas adaptés. À titre d'exemple, les Agences de l'Eau et l'ONEMA conduisent une enquête nationale d'opinion sur l'eau et ses politiques, sous la forme d'un sondage : le Baromètre de l'Opinion. Comme beaucoup de ces enquêtes nationales, il apparaît clairement que les réponses sont limitées et ne sont pas statistiquement représentatives de la population, les divergences de point de vue sont difficiles à prendre en compte, le niveau de connaissance du public demeure modeste…

3. Construire un savoir commun et une vision partagée de l'eau, et en faire une grande cause nationale

Si les enjeux liés à l'eau sont d'ordres qualitatifs et quantitatifs, de gouvernance et de financement, ils sont aussi en termes démocratiques.

Pourtant l'eau concerne chacun ; elle est et sera de plus en plus l'affaire de tous.

Bâtir une véritable démocratie de l'eau c'est :

- **Mettre en œuvre une réappropriation publique, de la politique de l'eau impliquant l'État, les collectivités locales et les citoyens.**
- **Construire un savoir commun et favoriser une vision partagée de l'eau**
- **Développer une « hydro-citoyenneté » et une démocratie de proximité**
- **Faire évoluer les moyens, les outils et la composition des instances liées à l'eau**

Connaître le cycle de l'eau, son histoire, son fonctionnement, c'est déjà la protéger. Il n'existe pas de récit de l'eau, comme il existe par exemple un récit du réchauffement climatique. Cette absence s'explique notamment par un manque de connaissance partagée du cycle de l'eau, de ses utilisations ou de son histoire.

C'est un paradoxe étonnant au regard de l'attention particulière que déclarent lui porter les acteurs de l'eau.

Sans ce récit écrit collectivement, nos sociétés auront du mal à s'approprier les enjeux d'avenir qui concernant la ressource et risquent de perpétuer des approches cloisonnées.

« Or la vision partagée est le premier pas vers la gouvernance partagée de l'eau, ce qui suppose le partage de la connaissance et de l'information » écrit Denis Muzet, sociologue et président fondateur de l'Institut Médiascopie. « L'eau c'est ce qui nous met en relation les uns avec les autres, elle pose la question du lien et du partage ».

Bâtir une vision partagée des enjeux de l'eau est indispensable à plusieurs titres :

- **Pour mobiliser l'opinion publique.** À l'exemple des enjeux du réchauffement climatique, tant qu'il n'y a pas eu de « récit » ceux-ci n'étaient pas visibles et intéressaient peu de gens. Les thèses des scientifiques de renommée internationale, relayées par les débats dans les médias, ont servi de base à un récit qui a emporté la conviction du plus grand nombre sur le fait que le réchauffement climatique est un des dangers les plus menaçants pour notre planète.

  Le sujet s'est ainsi imposé comme une préoccupation majeure mobilisant l'attention du grand public, des dirigeants économiques et politiques.
  Rien de tel concernant l'eau « tant que l'eau coule chaque jour du robinet, elle n'a pas d'histoire à raconter, elle est transparente au récit ».

  Il est nécessaire de construire un récit de l'eau pour mieux faire percevoir les enjeux de l'eau, mobiliser l'opinion publique et l'intérêt des responsables politiques et aboutir à un diagnostic et une vision partagés, fondé sur une mise en commun des informations.

- **Pour favoriser la démocratie participative.** Il existe aujourd'hui beaucoup de mesures et d'intervenants enchevêtrés. Ils constituent un réseau dense, complexe et peu lisible. « Le citoyen à l'impression d'être au bord d'une rivière dont la surface est opaque avec de l'écume tandis que les spécialistes sont des poissons dans l'eau que le citoyen ordinaire ne voit pas. Or, il a besoin de savoir ce qu'il se passe dans l'eau et de plonger son regard dans la rivière ». (Denis Muzet).

- **Pour dresser les grands enjeux du futur.** Ceux-ci évoluent, changent, deviennent multiples et complexes. Les conflits interviennent autour de la captation des réseaux d'eau, le réchauffement climatique, les cas de plus en plus nombreux de sécheresse, inondations, l'urbanisation, l'obligation de nourrir une population toujours plus nombreuse… nous obligent à reconsidérer la façon dont nous gérons nos ressources en eau.

- **Pour mettre en exergue les valeurs que portent l'eau**, celles du partage, de la solidarité, de l'attention à l'autre, de la quiétude… et remettre au cœur de l'action publique le Bien Vivre Ensemble sur des Territoires de qualité.

- **Pour développer une conscience collective,** encore limitée, sur la situation de l'eau. Quelques donnée demeurent trop peu intégrées : 50 % des eaux de surface sont en mauvais état écologique, 40 % des masses d'eau souterraines, en mauvais état chimique, 56 % des départements ont été soumis en 2011 à des arrêtés de sécheresse, 70 % des zones humides ont disparu, 25 % des échantillons d'eau prélevés en France contiennent au moins un résidu médicamenteux.

- **Parce que l'eau est l'affaire de tous**, elle concerne et préoccupe chacun. Nous sommes entrés dans une ère où les citoyens veulent comprendre. Et dans le domaine de l'eau, comme dans beaucoup d'autre, il faut décoder la complexité des politiques de l'eau.

Il est donc indispensable et urgent de bâtir un savoir commun sur l'eau. Il englobera à la fois les questions relatives au modèle économique de l'eau (coût du service, composantes du prix…) et celles concernant l'eau dans le milieu naturel, la préservation de la qualité et de la quantité des réserves et des nappes, les interactions entre l'eau et la ville, l'eau et les sols… Réinventer le futur de l'eau est un projet à la fois nécessaire et passionnant. Son écriture se doit d'être collective.

Si l'objectif est de construire un récit de l'eau partagé **il est aussi d'avoir collectivement une approche globale de l'eau,** de retracer une ligne directrice, de lutter contre les cloisonnements et la segmentation des approches, des problèmes et des solutions. Il est aussi d'apporter des pistes de réflexion, des propositions de solutions, de réconcilier des problématiques en apparence contradictoires, de rendre compatible les réponses institutionnelles, politiques, techniques et financières.

Il y a une belle histoire de l'eau à bâtir et à raconter sous des formes multiples, partant du risque climatique ou de futures « guerres de l'eau » éventuelles, allant jusqu'à la

tarification « sociale ou environnementale » de l'eau courante, en passant par la façon dont nous aménageons notre territoire et prenons soin de nos rivières, ou de nos lacs.

En France, il n'existe pas de lieu de réflexion prospectif sur les problématiques de l'Eau mais de multiples espaces de réflexion sectorialisés, par thèmes ou par territoires. Le réchauffement climatique, la transition énergétique font l'objet de nombreux débats. Les élus, les experts, les citoyens y participent. « L'Avenir de l'Eau » mériterait également une même approche.

Les collectivités territoriales, acteurs de proximité des politiques de l'eau, pourraient initier des États Généraux de l'Eau. Un débat pourrait être organisé tous les ans au Parlement.

4. Développer une « hydro-citoyenneté » et une véritable « démocratie de proximité »

Les citoyens souhaitent être informés et participer. Ils souhaitent obtenir des informations précises sur les sujets qui les préoccupent tels que l'impact de certains polluants sur la santé mais aussi la qualité de l'eau qu'ils boivent, l'état de la rivière de leur commune, la composition du prix de l'eau, la nature des liens qui associent une collectivité à un opérateur privé...

Information, transparence, pédagogie, implication sont les piliers de cette hydro-citoyenneté. Il n'y aura pas d'action politique efficace dans le domaine de l'eau sans pédagogie car elle seule permet de donner du sens à l'action, de le partager et de le faire porter par tous les acteurs. La reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, le passage du petit cycle de l'eau au grand cycle de l'eau, du cycle des villes à celui des territoires… nécessitent beaucoup d'information et de pédagogie. Sans doute au plan national, mais d'abord à l'échelle des territoires.

Les conflits d'usage et les pressions sur la quantité et la qualité de l'eau seront de plus en plus importants. Il appartient à l'État, aux collectivités locales et à ses élus de favoriser une démocratie citoyenne, mais aussi une démocratie apaisée et plus aboutie, une démocratie « lente » dans laquelle chacun se donne le temps d'aller au fond des choses et non une démocratie de « l'instant » qui favorise la démocratie de « l'instinct ».

Démocratie citoyenne mais aussi démocratie de proximité. La politique de l'eau demeure encore trop élitiste et éloignée des acteurs. Il faut rapprocher la gestion de l'eau du citoyen. C'est à partir de problématiques et de situations locales, que ce soit en termes de qualité de la ressource ou de rareté, que l'on pourra mobiliser efficacement tous les acteurs et les citoyens, autour du diagnostic et d'actions partagées.

De ce point de vue les actions d'information, de communication, d'enquêtes menées avec de gros moyens resteront d'une efficacité limitée.

Dans ce domaine aussi, la prise de compétence eau et milieu aquatique par le bloc commune/ EPCI, devrait apporter des évolutions significatives, à l'exemple de ce qui se passe dans le domaine des déchets, des transports ou encore de l'énergie sur les différents territoires.

Cette démocratie de proximité permettra de rapprocher la gestion de l'eau des acteurs locaux, en ne la confinant pas dans une sphère composée d'acteurs spécialisés, de techniciens et/ou d'élus. Elle doit aussi permettre aux consommateurs et aux autre usagers de contribuer directement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'eau menées, en dépassant les modes d'expression traditionnels (enquête, colloques, débats publics) et leurs représentations actuelles (organismes nationaux et de bassin, …).

PROPOSITIONS

Créer un 4ème collège spécifique aux usagers domestiques et aux associations de défense de la nature constitue une réponse adaptée pour mieux prendre en compte leur expression, pour apporter un rééquilibrage équitable et pour donner plus de dynamisme aux débats d'orientation politiques et stratégiques des comités de bassin (taux de redevance, SDAGE, programme de mesure…).

Au-delà de la création d'un 4ème collège dans les comités de bassin, le **problème de la représentativité se situe aussi au Conseil d'Administration et au Bureau des Agences de l'Eau.** En effet les représentants des usagers sont élus par et parmi les membres titulaires du Comité de Bassin. C'est l'élection par le Comité de Bassin qui déterminera les équilibres au sein des collèges du Conseil d'Administration. La diversité des usagers peut s'en trouver affectée : ainsi, le représentant des consommateurs au Conseil d'Administration de certaines Agences est un agriculteur.

Même si ce n'est pas simple, eu égard notamment au nombre déjà élevé de membres, **une réforme des Comités de Bassin, de leur composition et de leur fonctionnement s'avère indispensable.**

Celle-ci est d'autant plus nécessaire que le problème de l'équilibre des représentations doit se poser **dans le cadre d'une vision élargie et globale prenant en compte l'ensemble des enjeux liés aux bassins,** dans la mesure aussi où les missions des Agences de l'Eau les intègrent de plus en plus : élaboration des SDAGE et cohérence des SAGE, questions liées aux classements des cours d'eau, aux zones vulnérables, aux inondations, au littoral marin, transversalité des politiques publiques etc…

Le mode de représentation des acteurs au sein des instances de l'eau doit tenir compte de ces évolutions et de la prise en compte de ces multiples dimensions.

Pour faire évoluer le fonctionnement des instances de l'eau, plusieurs propositions peuvent être faites :

1. Mettre en cohérence la représentation des différents acteurs dans les instances de l'eau par la mise en œuvre d'une composition identique au sein de ces instances à l'échelle des bassins y compris dans les EPTB ou la société civile et les acteurs économiques ne sont pas représentés.

2. Créer un 4e collège dans les comités de bassin pour assurer une meilleure représentation des usagers domestiques et des associations de protection de l'environnement. Rappelons que les usagers domestiques sont les plus importants contributeurs aux redevances des Agences de l'eau (à hauteur de 85 %), alors qu'ils représentent moins de 3 % des membres des comités de bassin. Cette réforme doit être déployée dans son principe dans toutes les instances de la gestion de l'eau.

3. Renforcer l'implication des élus dans les instances de bassin et dans les établissements publics nationaux. Même si le Comité national de l'eau est désormais présidé par un parlementaire, il est souhaitable qu'y siègent davantage de représentants du Parlement et des grandes associations nationales d'élus (ARF, ADF, ADCF, AMF). Il est nécessaire également d'impliquer davantage les élus en charge de l'aménagement, l'urbanisme, le développement économique, agricole, le tourisme, la santé et de porter la transversalité dans les débats : l'eau et l'énergie, l'eau et l'agriculture, l'eau et la santé...

4. Permettre aux représentants des consommateurs et d'associations environnementales siégeant dans les instances de concertation de disposer de formations et d'expertises indépendantes des intérêts économiques concernés.
   Créer dans chaque bassin hydrographique un poste de permanent, financé par les agences, pour accompagner et renforcer le travail de coordination des représentants associatifs. Améliorer l'information sur la problématique de l'eau en la rendant simple et intelligible et en la replaçant dans les débats transversaux tels que ceux liés à l'urbanisme, la santé, l'énergie, etc.

5. Instaurer la parité dans toutes les instances de la gestion de l'eau. Pour favoriser la mixité dans le secteur agricole, le Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt a annoncé le 10 mai 2013 que le gouvernement allait insérer une disposition en ce sens pour les chambres d'agriculture dans le projet de loi à venir relatif aux droits des femmes.[1] C'est également une chance de pouvoir engager une mutation et un renouveau pour le monde de l'eau en France, en promouvant des dispositions analogues pour ce qui concerne les élections des instances de l'eau et notamment des « Comités de bassin ». Pourquoi les « Parlements de l'eau », qui comptent moins de 5% de femmes parmi les représentants de l'État, des collectivités locales et des instances socio-professionnelles ne pourraient-ils pas, à l'avenir, respecter strictement le principe de parité qui va être mis en œuvre au sein des Chambres d'Agriculture ?

6. Améliorer l'information sur les problématiques de l'eau en la rendant simple et intelligible et en la replaçant dans les débats transversaux tels que ceux liés à l'urbanisme, la santé, l'énergie, etc.

7. Imaginer de nouvelles modalités d'implication citoyenne:

- Le développement des outils multimédias pour mettre à disposition des informations et de services auprès de l'usager-citoyen mais aussi pour recueillir ses avis.
  À titre d'exemple l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranéenne Corse a lancé en mars 2013 dans le cadre de sa communication numérique, une application mobile sur la qualité des rivières. C'est la première du genre en France (près de 800 chargements en un mois).
- L'organisation de jurys citoyens : la gestion de l'eau semble bien s'y prêter dans la mesure où elle nécessite des explications pédagogiques pour faire comprendre les enjeux liés à l'eau, pour intégrer les différents points de vue et permettre une synthèse complète des avis.
- La mise en œuvre de la Loi sur la démocratie environnementale.

Orientation n° 9 - Répondre aux problématiques spécifiques du petit cycle de l'eau

CONSTATS – ENJEUX

Alors que le grand cycle de l'eau correspond au cycle normal de la ressource (précipitation, évaporation, ruissellement, infiltration..) rappelons que le petit cycle de l'eau correspond à celui de ses usages).

Il concerne 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, industriel, agricole) après dépollution dans les stations d'épuration (STEP).

Petit cycle de l'eau et grand cycle de l'eau sont étroitement liés : les deux cycles sont interdépendants et interagissent.

En France se sont les communes qui sont responsables de la distribution des eaux potables, de la collecte des eaux usées et qui sont propriétaires des infrastructures. Elles gèrent plus de 35 000 services d'eau et d'assainissement.

1. Le service d'alimentation en eau potable est très bien assuré sur l'ensemble du territoire national. Plus de 99% de la population française est raccordée à un réseau public de distribution d'eau grâce à plus de 900 000 kms de conduites.

Notons que les besoins en eau potable ne représentent que 18% de la totalité des valeurs d'eau douce prélevées (autres usages : énergie, agriculture, industrie…).

2. Des progrès très importants ont été réalisés dans le domaine de l'assainissement collectif des eaux usées.

Dans le domaine de la collecte des eaux usées et de leur traitement (épuration), la législation en vigueur vient de l'Europe :

- Directive eaux résiduaires urbaines (DERU) transposée au droit français par la loi du 3 janvier 1992 et le décret du 3 juin 1994,
- Directive cadre sur l'eau d'octobre 2000 (DCE 2000) transposés en droit français par la Lema 2006.

Seulement 12% des foyers étaient raccordés au « tout à l'égout » en 1960. Aujourd'hui on recense 17 700 stations d'épuration collectives (STEP) auxquelles sont raccordés 81% de logements, pour une capacité totale de 70 millions équivalent habitant (En).
Les 1000 STEP les plus importantes représentent à elles seules 50 millions d'Eh. Elles ont des rendements épuratoires qui peuvent atteindre 90% d'abattement sur tous les paramètres classiques.

La directive européenne « Eaux résiduaires urbaines » (DERU) de 1991 avait imposé des contraintes pour la mise en œuvre de traitement des eaux usées avec des dates d'échéances (échéance ultime au 31/12/2005).

La France a été condamnée par la Cour Européenne de Justice pour ses manquements à la DERU en 2004 et 2005.

Aussi, afin de rattraper le retard, des efforts financiers importants ont été faits pour remettre aux normes le parc des stations d'épuration : 30% des capacités financières du 9ème programme (2007-2012) des agences de l'eau a été mobilisé et les collectivités ont eu recours à de nombreux emprunts.
Cet effort, sans précédent, a pesé lourdement sur les capacités d'intervention financières des agences de l'eau au profit des collectivités pour d'autres actions et en particulier pour le renouvellement des réseaux d'eau potable et d'assainissement.

Avec la mise en conformité des stations d'épuration urbaines, la France dispose d'un parc de stations modernes et performantes même si des difficultés perdurent sur certains territoires ruraux en particulier.

Des dispositifs d'auto-surveillance de ces stations doivent encore être déployés pour veiller au maintien de ces performances malgré l'augmentation de la pollution arrivant à la station et le vieillissement des équipements.

Les systèmes d'assainissement (station et réseaux) nécessitent encore des améliorations pour répondre, d'une part aux enjeux de l'atteinte du bon état et d'autre part aux enjeux liés à des contextes locaux (littoral, production en eau potable, eutrophisation des …).

En particulier, il faut améliorer le transfert des eaux usées vers les stations y compris lors des orages qui entraînent des débordements des réseaux de collecte (enjeu de l'amélioration des réseaux).

De plus, les stations d'épuration produisent des boues dont la meilleure valorisation est le retour au sol, à l'épandage, à conditions de s'assurer de la qualité des boues. Ceci nécessite une vigilance sur l'ensemble de la filière, depuis la nature des eaux dévasées dans les réseaux jusqu'au fonctionnement de la STEP. Ainsi, à titre d'exemple, les autorisations de rejet délivrées par les collectivités aux activités artisanales (garage, imprimeries…) doivent éviter que leurs déchets dangereux pour l'eau ne se retrouvent dans les réseaux d'eaux usées des villes.

FREINS – DIFFICULTES

1. L'état de vétusté du réseau d'eaux pluviales (avec un taux de perte d'environ 20%). Il nécessitera d'importants investissements pour renouveler et développer les canalisations (400 000 kms du linéaire du réseau ont été construits entre 1960 et 1980 dont une part importante en PVC). L'état de ce patrimoine (évalué à 85 milliard d'euros !) est globalement mal connu, avec de grandes disparités sur les territoires et de gros enjeux financiers notamment pour les petites communes rurales.

2. Une eau brute parfois impropre à la potabilisation

L'eau brute prélevée dans le milieu naturel doit répondre à des exigences de qualité, à des normes de potabilisation fixée dans le cadre de la santé publique, en conformité avec les normes européennes (arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualités des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine).

Face à la dégradation croissante de la qualité des eaux brutes (en particulier par les nitrates et les pesticides) de très nombreux captages d'eau potable sont fermés chaque année. Sur 34000 captages en France, seulement 60% sont protégés (alors que la loi sur l'eau date de 1962 !).

Cette situation génère des mesures aux coûts exorbitants : interconnexion des réseaux d'alimentation en eau potable, technologies de traitement sophistiquées (nanofiltration, osmose inverse…).

L'essentiel consiste bien sûr à retrouver en amont un bon état de la ressource en eau par la mise en œuvre des mesures préventives et le changement de pratiques culturales sur les aires d'alimentation des captages.

3. Les problèmes qui perdurent dans le domaine de l'assainissement

- **L'absence d'un réseau séparatif pour l'assainissement collectif** dans de nombreuses villes (les réseaux unitaires correspondent à 40% des 280 000 kms de réseau d'assainissement).

- **Les insuffisances de l'assainissement non collectif** - ANC (Assainissement individuel ou autonome).
  Ce sont encore 19% des logements, en France soit 5.5 millions de foyers (12 millions d'usagers)- autant de foyers que l'ensemble des populations de l'Union – qui ne sont pas reliés à une système d'assainissement collectif.
  Les dispositifs d'ANC mis en œuvre doivent être réalisés conformément à des normes précises.
  Les communes et EPCI doivent mettre en œuvre un SPANC avec plusieurs mission – lois de 2002 et 2006) de contrôle, d'information et de conseil auprès des usagers.

4. Le problème des eaux pluviales est insuffisamment traité

Depuis la Lema de décembre 2006, la gestion durable des eaux pluviales est une obligation légale et les collectivités doivent aménager leur territoire en se préoccupant de les intégrer dans l'environnement urbain local, au plus près de leur point de chute.

Les eaux pluviales en milieu urbain concentrent des charges polluantes qui peuvent être supérieures à celles des eaux usées domestiques. Elles sont chargées de polluants qu'elles rencontrent lors de leur ruissellement sur les toitures (zinc, fixations en plomb) les parkings, les chaussées, les voitures (métaux lourds, hydrocarbures…).

Ces problèmes sont accélérés par plusieurs phénomènes :

- L'absence de réseau séparatif entre eaux usées et les eaux pluviales dans beaucoup de villes,
- L'imperméabilisation croissante des sols.

Les réponses techniques :

Au fil du temps les collectivités locales agissent pour mettre en place des déversoirs d'orage, des réseaux séparatifs et, plus récemment, des technologies nouvelles et alternatives facilitant « l'infiltration à la parcelle » des eaux pluviales en amont des dispositifs d'assainissement collectif traditionnels : chaussées réservoirs, espaces verts

et fossés aménagés en centre-ville, noues, talwegs, structures en nids d'abeille, toit stockant…

Des réponses financières :

Les enjeux financiers à la problématique des eaux pluviales sont très lourds : leur traitement représente aujourd'hui 30% du coût de l'assainissement, qui lui-même représente 55% de la facture de l'usager.

Si une taxe optionnelle annuelle a été autorisée par la Lema et le Grenelle 2 (elle serait due par les propriétaires d'immeubles raccordés au réseau public de collecte des eaux pluviales en fonction des surfaces imperméabilisées), celle-ci n'est pas mise en vigueur et les collectivités financent les investissements liés aux eaux pluviales par le biais de leur budget général (et donc de la fiscalité locale).

Les modalités de financement de la gestion des eaux pluviales doivent être revues dans le cadre d'une réflexion globale sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'éco habitat et la durabilité des infrastructures urbaines.

Les réponses en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme :

Nombre des activités qui ont une forte répercussion sur l'abondance des eaux pluviales à recycler et leur pollution sont liées à l'aménagement et à l'activité urbaine.
Il apparait indispensable de limiter l'imperméabilisation des sols et d'introduire des clauses spécifiques pour la captation des eaux pluviales dans tous les lotissements urbains. C'est aussi dans ce sens que la question du financement de la gestion des eaux pluviales doit être pensée.

5. Les enjeux du traitement des pollutions émergentes

- **Améliorer la connaissance des substances dangereuses :**

La connaissance doit être renforcée sur les substances chimiques qui ont un impact potentiel sur la santé humaine et sur la vie des milieux aquatiques, en particulier sur les nouvelles molécules (et leurs produits de dégradation) mises sur le marché après l'interdiction de produits très toxiques comme l'atrazine. Le règlement européen REACH sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et la restriction des produits chimiques, y contribuera en intégrant progressivement des nouvelles molécules dont la dangerosité reste à préciser et en examinant 8 à 10 molécules par an et par État membre.

L'effort de connaissance doit également se poursuivre sur l'accumulation de ces substances dans les organismes vivants, sur leurs effets à long terme, sur leurs modalités de dégradation ou de transfert dans les milieux et sur leur toxicité lorsque plusieurs molécules sont mélangées (« effet cocktail »). La question du stockage et de la dégradation, dans le temps, des substances présentes dans les sols ou les sédiments des cours d'eau est également importante dans la gestion des milieux historiquement pollués (friches industrielles), les activités de curage et de dragage, la manœuvre des vannes sur les barrages...

Dans les rejets de l'industrie, la recherche de substances dangereuses doit s'achever en 2012. Il faut rapidement préparer les modifications à prévoir dans les procédés de production pour réduire à la source les émissions de ces substances. Cet objectif nécessite un effort important d'innovation technologique.

Les études de recherche de ces substances viennent de démarrer pour les eaux issues des stations d'épuration des agglomérations. Elles amèneront de nouvelles questions : comment empêcher l'introduction de ces molécules dans les réseaux d'assainissement et éviter de devoir traiter, à un coût prohibitif, leurs mélanges en quantité infinitésimale ?

- **Prévenir la contamination par les micro-organismes pathogènes dans les zones protégées pour la santé humaine**

Un autre problème, plus localisé et spécifique à la protection des populations, est à mentionner : **la contamination par des micro-organismes pathogènes** (bactéries, virus, toxines:). Ils trouvent leur origine dans les rejets permanents ou accidentels de certaines installations de traitement des eaux collectives ou individuelles (fosses septiques), dans les boues des stations d'épuration, dans les effluents de certains bâtiments d'élevage, dans les eaux pluviales rejetées par les collectivités. Ils peuvent ensuite se retrouver dans les cours d'eau, les nappes phréatiques ou les eaux côtières.

L'impact potentiel sur la production d'eau potable, sur la qualité des eaux de baignade ou sur celle des zones conchylicoles justifie des actions préventives et curatives : maîtrise des eaux pluviales, désinfection des eaux usées, amélioration de l'assainissement non collectif présentant un risque pour la santé, maîtrise des effluents d'élevage et des boues des stations d'épuration..., Ces actions nécessitent généralement un diagnostic préalable fin et localisé afin de détecter les sources possibles de pollutions : étude hydrogéologique lors de la mise en place de périmètre de protection des captages, profils de baignade, étude diagnostic des sources de contamination en baie.

PROPOSITIONS

1. mettre en œuvre des techniques innovantes dans le domaine des eaux pluviales.

2. Introduire des clauses spécifiques pour la captation des eaux pluviales dans tous les lotissements urbains.

3. Améliorer la connaissance des substances dangereuses.

4. Prévenir les contaminations par les microorganismes pathogènes.

Orientation n°10 - Lutter plus efficacement contre les pollutions diffuses d'origine agricole

CONSTATS – ENJEUX

« *La terre ne se cultive pas sans eau, l'eau ne se gère pas sans la terre* », indique dans son introduction le rapport du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE - Avril 2013) consacré à la gestion et l'usage de l'eau en agriculture. Il poursuit en soulignant que « conditionnés par son grand cycle naturel (précipitations évaporation, ruissellement, infiltration…) les liens entre l'eau, les sols et donc l'agriculture sont indissociables. »

L'eau et l'agriculture sont intimement liées. Il y a une histoire commune. Il y a aussi un avenir commun à imaginer.

Les enjeux liés à l'eau et l'agriculture sont à la fois quantitatifs et qualitatifs car l'agriculture prélève des quantités d'eau importantes (5 milliards de m3 par an) dans le milieu naturel et ses pratiques entraînent un certain nombre de pollutions.

Une mission spécifique a été confiée au Député Philippe Martin sur les enjeux quantitatifs. Nous examinons ici les aspects qualitatifs même s'il est difficile de dissocier les deux.

Tous les rapports et analyses réalisés en France sur la qualité des ressources en eau aboutissent aux mêmes conclusions.

Si les politiques ponctuelles de type organique, liées au rejet des stations d'épuration par exemple, sont en baisse, les pollutions d'origine agricole expliquent en grande partie la mauvaise qualité de la plupart des masses d'eau en France.

Même si des efforts notables ont été réalisés ces dernières années et des évolutions positives obtenues notamment en Bretagne, ces questions demeurent prégnantes.

Les pollutions diffuses agricoles sont d'origine organique (nitrates, phosphore) et d'origine chimique (essentiellement dus à l'utilisation de produits phytosanitaires).

1. Les pollutions organiques

Devant répondre aux besoins de la France et 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 augmenté. 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 de l'eau.

Ces excès d'engrais dont une partie s'échappe des sols a fortement contribué à la politique des nappes d'eau souterraines pour les nitrates et à l'eutrophisation des eaux douces et des eaux littorales.

Ainsi, en 2004 déjà, environ 44 % du territoire français était classé en zone vulnérable aux nitrates (territoires alimentant des masses d'eau dépassant ou risquant de dépasser le seuil de 50 mg/litre en nitrate).

C'est au début des années 1990 que les pouvoirs publics se sont engagés dans des programmes de lutte contre les pollutions organiques agricoles (programme PMPOA, programme d'action nitrates, Bretagne Eau Pure…).

Ces plans divers, nombreux et coûteux n'ont jusqu'ici pas permis d'avoir des résultats satisfaisants, ni d'éviter les poursuites et condamnations par les autorités communautaires.

Ainsi, la Cour de Justice des Communautés Européennes a estimé dans sa décision C-266/99 du 8 mars 2001 que les plans PMPOA et Bretagne Eau Pure ne répondent pas à l'exigence d'un plan global posé par la Directive du 16 juin 1975 relative à la qualité de l'eau superficielle destinée à la production d'eau alimentaire.

2. La pollution des eaux par les pesticides

La France utilise beaucoup de produits phytosanitaires générant des pollutions chimiques des nappes et des cours d'eau. Les pesticides et autres biocides, majoritairement épandus par voie terrestre dans les activités agricoles (tracteurs, pulvérisateurs à dos…) font parfois l'objet d'un épandage aérien et peuvent donc être transportés sur des grandes distances.

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

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).

Il s'agit d'une pollution diffuse difficile à cerner car elle résulte de pertes directes dans les sols et dans l'air, du lessivage des plantes par les pluies…

Dans les eaux superficielles ces produits peuvent avoir des conséquences graves sur les écosystèmes car 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.

FREINS ET DIFFICULTES

Les raisons qui font perdurer cette situation et la lenteur de son évolution proviennent essentiellement du modèle agricole qui s'est développé mais aussi des caractéristiques du système français et européen de gestion de l'eau.

1. Un modèle agricole à fort taux d'intrants

Le modèle agricole actuel explique pour une large part le fait que les taux d'intrants (engrais et produits phytosanitaires) utilisés par les agriculteurs soient encore très importants. Malgré une amélioration des pratiques, l'impact de l'agriculture productiviste et intensive a été particulièrement sensible sur l'environnement et dans le domaine de l'eau en particulier.

Il faut souligner que les actions destinées à lutter contre la pollution diffuse d'origine agricole sont plus compliquées à concevoir et à trouver leur efficacité que celle concernant les pollutions ponctuelles.

En effet, cette pollution est souvent invisible du fait que les concentrations sont modestes et qu'elle emprunte des voies diffuses, indirectes et souvent complexes avent d'atteindre les eaux.

Le plus souvent ses répercussions sur les eaux se cumulent sous l'effet du ruissellement et du lessivage à partir de larges surfaces. La pollution varie dans l'espace et dans le temps du fait de facteurs sur lesquels les agriculteurs n'ont pas prise (conditions météorologiques, nature des sols…).

Ces vingt dernières années, les excédents d'azote ont diminué mais le temps de transfert dans les sols est long (5 à 10 ans) et le retour à une qualité correcte est lent. Ce pas de temps n'est pas toujours connu des médias ni intégré par la demande citoyenne.

Cette question environnementale s'est posée dès le début du développement agricole. L'arasement des talus et l'installation du drainage, lié à la mécanisation, ont été à l'origine des premières atteintes à l'environnement pendant les décennies 70 et 80.

De 250.000 km de talus existants en 1970, il reste moins de 100.000 kms aujourd'hui, ce qui a un impact avéré sur la biodiversité animale comme végétale.

Si les pratiques agricoles sont à l'origine de pollutions diffuses incontestables, il faut souligner le fait que des pollutions significatives sont aussi liées à d'autres activités humaines. Les sols agricoles, ressource naturelle non renouvelable, sont aussi menacées, d'une part en surfaces utilisables (pratiques favorisant l'érosion, arasement des talus, urbanisation, routes, zones d'activités) et d'autre part en qualité agronomique (appauvrissement en matière organique, excédent en phosphore…).

L'évolution du modèle agricole actuel demeure difficile car il se trouve confronté à de grosses difficultés. Beaucoup de filières agricoles sont en crise du fait de l'augmentation de leurs charges et de la chute des cours d'un certain nombre de produits.

Les agriculteurs évoluent aussi dans un environnement économique qui, pour beaucoup d'entre eux est de plus en plus contraignant. Dans ce contexte, qui dure depuis plusieurs années, force est de reconnaître aussi que les pouvoirs publics n'ont pas une démarche suffisamment volontariste.

2. Une architecture réglementaire et décisionnelle complexe

Les caractéristiques du système européen et français de la gestion de l'eau peuvent expliquer aussi, pour une part, les évolutions difficiles du modèle de production.

Nous l'avons vu, le contexte réglementaire de lutte contre les pollutions est dense, complexe.

Il repose d'abord sur le droit communautaire et sa traduction en droit français mais, de **logique descendante**, il constitue aussi un **véritable « millefeuille » juridique** qui a pour conséquence la délimitation de multiples zonages avec des régimes juridiques particuliers.

La DCE 2000 exige un bon état chimique, et écologique des eaux, le recours aux zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) est encouragé depuis le Grenelle de l'environnement.

La France possède aussi le dispositif juridique instaurant des périmètres de protection autour des captages destinés à la production d'eau potable afin de les protéger de toutes les pollutions (ponctuelles, accidentelles, diffuses) avec trois types de périmètres (immédiat, rapproché et éloigné) et dans lesquels sont mis en place de servitudes.

La directive « Nitrates » de 1991, qui fait partie intégrante de la DCE s'est concrétisée par la délimitation et la qualification de zones particulièrement sensibles à la pollution de l'eau par les nitrates sur lesquels sont définis, tous les 4 ans par arrêté préfectoral, des programmes d'actions spécifiques (les premiers programmes ont commencé en Bretagne entre 1996 et 1998. En 2009 ont démarré les 4èmes programmes d'actions). Sont ainsi qualifiées de « zones vulnérables » (l'ensemble du territoire breton est classé en zone vulnérable depuis 1994), des « zones d'excédents structurels » (ZES), avec des programmes de résorption, et des « zones d'actions complémentaires » (ZAC). Il y a aussi les Programmes de Maîtrise des Pollutions Agences (PMPOA) I et II.

En ce qui concerne la lutte contre les algues vertes et les excès d'azote, il y a eu le Programme Prolittoral (2002-2006) le Grand Projet 5 (GP5) du contrat de projet État-Région 2007-2011, puis le plan gouvernemental de lutte contre les marées vertes.

Cet arsenal réglementaire et programmatique est important, et il doit bien sûr être respecté dans le cadre des engagements européens de la France et des contentieux avec la Cours de Justice.

Mais l'efficacité de l'action de reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ne peut se réduire à une simple approche réglementaire, uniforme et descendante car il est nécessaire de respecter l'hétérogénéité des territoires et de mobiliser les acteurs au plus près du terrain.

Les caractéristiques du système français et européen de gestion de l'eau expliquent aussi pour une part les évolutions difficiles du modèle agricole de production car l'État est obligé d'appliquer des réglementations, normes, zonages, décidés à Bruxelles tout en étant soucieux à juste titre d'instaurer un dialogue avec la profession agricole, de rechercher leur adhésion et le consensus, conditions indispensables au changement des pratiques.

C'est vrai également au niveau des Agences de l'Eau qui éprouvent souvent des difficultés à traiter le problème de front au sein de leur Conseil d'Administration. Les agriculteurs ne contribuent pas au niveau des pollutions dont ils sont responsables mais si leurs redevances augmentaient brutalement et fortement cela risquerait de fragiliser encore davantage la filière agricole.

Cette architecture décisionnelle dans le domaine de l'eau, verticale et descendante d'une part, collégiale d'autre part (Agence de Bassin) ne facilite pas les nécessaires arbitrages volontaristes. Elle ne permet pas toujours une approche pertinente qui nécessite d'équilibrer les différents instruments de politique de l'eau sur les territoires des bassins versants en articulant de manière pragmatique et intelligente ce qui relève du réglementaire et du normatif et ce qui doit découler du dialogue et du consensus sans lesquels rien n'est possible.

3. L'obstacle de la non-cohérence entre la PAC et la DCE

Les deux politiques européennes de la politique de l'eau (avec la DCE) et de la politique agricole (PAC) impactent fortement le développement économique de nos territoires avec des orientations parfois contradictoires.

Si la DCE a une approche essentiellement réglementaire, le 1er pilier de la PAC est avant tout économique : il soutient la production.

La PAC intègre de plus en plus de conditions réglementaires au versant des aides, avec une conditionnalité en partie environnementale dans le 2ème pilier de la PAC.

Ainsi la PAC actuelle comprend :

- Le premier pilier d'aides aux producteurs (9 Milliards d'euros financés à 100 % par l'Union Européenne) : droits à production unique (DPU), aides aux produits (à l'élevage, à la luzerne) aide à la gestion de crise…

- Le deuxième pilier dédié au développement rural (1 Milliard d'euros cofinancé à 50 % par l'Union Européenne et les États membres) : mesures agro-environnementales, primes herbagère, projets Leader…

Les aides apportées par les Agences, même renforcées dans le cadre de leurs 10èmes programmes, ne pèsent pas significativement dans la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole (et notamment de la reconquête du bon état des masses d'eau souterraines) face au poids des aides à la production apportées par la PAC.

Le fait que les aides du « premier pilier » soient des aides à l'hectare, incite logiquement les agriculteurs à se diriger vers le mode d'exploitation des sols le plus rentable au regard des cours mondiaux des différentes productions possibles. Au total la PAC (son « premier pilier ») a eu de nombreux effets pervers : intensification, disparition des prairies, découragement des éleveurs extensifs… conséquences dont il faut admettre que le politique de l'eau n'a pas, à elle seule » les moyens de corriger.

Les outils du « deuxième pilier » de la PAC (PDRH) quant à eux, ne sont pas à la hauteur des enjeux et n'ont guère d'efficacité en termes de résultats.

Les évolutions récentes de la PAC favorables à la qualité des eaux :

- **Découplage** : depuis 2003 progressivement l'aide devient surfacique, réduisant l'incitation à l'intensivité à tour prix

- **Bilan de santé de la PAC en 2010** : redéploiement d'une partie des aides du 1er pilier à des productions plus favorables à l'environnement (élevage à l'herbe, agriculture biologique, protéagineux…).

- **Renforcement de la conditionnalité** : obligation des bandes enherbées de 5 m le long des cours d'eau, couverture des sols en hiver en zones vulnérables (50 % SAU en France)

- **MAE** : mise en place de Mesures Agro-environnementales favorables à la réduction des intrants azote et pesticide, avec concentration des moyens à partir de 2007, sur les zones à enjeu eau (captages, bassins versants) et biodiversité (Natura 2000) avec intervention croissante des agence de l'eau en cofinancement des crédits européens (250 M€).

Les outils de financement issus de la PAC, en faveur de l'eau

- L'aide aux investissements (ne concerne pas la simple mise aux normes non financée)

- **PMBE (programme de modernisation des bâtiments d'élevage**) : c'est la principale aide à la modernisation des exploitations agricoles et à leur mise aux normes notamment environnementale concernant la gestion des effluents d'élevage. C'est un outil d'accompagnement des actions liées aux contentieux nitrates. Il concerne à 90 % l'élevage bovin, avec un bonus pour les zones de montage et les jeunes agriculteurs. Les crédits mobilisés en 2012 se sont élevés à 30 M€, il est difficile d'identifier les investissements spécifiques à l'eau). Dans plusieurs régions, une des priorités fixées vise l'environnement.

- **PVE (Plan végétal pour l'environnement**) : il finance des agroéquipements à vocation environnementale liés à la reconquête de la qualité de l' »au, par exemple des aires de lavage, des pulvérisateurs, du matériel spécifique… les crédits 2012 s'élèvent à 5 MF

- **Les mesures agro-environnementales territorialisées (MAEt)**
  - Elles concernent un territoire délimité sur un projet porté par un opérateur local. Leur objet est principalement la qualité de l'eau ou la biodiversité (NATURA 2000). Elles concernent 655.000 ha pour 114,6 M€.

- **Les mesures agro-environnementales plus généralistes** s'appliquent sur l'ensemble du territoire pour des pratiques agronomiques favorables à l'eau ou à la biodiversité. Elles concernent près de 5 millions d'habitants, pour un montant de 314 M€. Les principales sont les suivantes :

    - PHAE : prime herbagère agro-environnementale favorisant l'élevage à l'herbe ;
    - MAE rationnelle : favorisant la diversification des cultures
    - SFEI : système fourrager économe en intrants
    - Agriculture biologique : conversion ou maintien

- **L'animation ou les projets territorialités LEADER**

Dans la PAC, environnement et compétitivité sont traitées aujourd'hui de manière trop disjointe.

- En effet, l'approche environnement est abordée selon la logique de la nécessaire correction des effets contraires à l'activité agricole sur l'environnement et trop peu en termes d'opportunité de revenus additionnels pour les agriculteurs via, par exemple le développement des marchés de services éco-systémiques (GES, biodiversité, eau…).

- L'approche compétitivité est trop peu présente dans les propositions de la commission européenne (second pilier) essentiellement abordée sous l'angle modernisation des exploitations agricoles au détriment des dimensions verticales de filières et horizontales de territoires ;

Le partenariat européen pour l'innovation (PEI) « développement durable et productivité de l'agriculture », outil européen, vise à mieux concrétiser les actions liées à l'innovation promues par la politique de l'Union Européenne en matière de développement rural et de recherche et d'innovation. Il y a besoin de recherches sur les performances économiques, sociales et environnementales et systèmes agricoles alternatifs : souvent des pratiques et des systèmes plus performants sur le plan environnemental ne dégradent que peu les performances économiques (marges) mais davantage d'autres performances : temps de travail, compétences, investissements, sensibilité aux aléas… il y a alors nécessité d'actions visant à rétablir les performances dégradées.

La révision de la PAC en cours pour 2014-2020 doit permettre de mettre en place des aides plus efficaces pour les problématiques environnementales en jeu. Le futur dispositif de la PAC semble s'orienter de la manière suivante :

- **Une baisse attendue** pour la France d'environ 10 % du budget PAC, portant essentiellement sur le premier piler

- **la « couche verte » 30 %** : il s'agit d'une part de 30 % du paiement direct 1er pilier attribué uniquement lorsque l'exploitant respecte certains critère environnementaux (maintien des prairies, diversification de cultures, surfaces d'intérêt écologique), ou automatiquement aux agriculteurs biologiques ou répondant à un cahier des charges de certification (à définir par chaque état membre et soumis à approbation de la Commission. A priori, en France, serait concerné le certificat HVE). Le taux et la composition des surfaces d'intérêt écologique sont encore en négociation (avec a priori inclusion de certaines cultures comme les légumineux, structurant les sols apportant azote et favorisant la baisse des intrants).

- **La convergence des aides** va favoriser d'autres cultures que les céréales lies mieux aidées précédemment. En effet, les surfaces en céréales bénéficient aujourd'hui d'un montant d'aide à l'hectare supérieur à la moyenne, qui va diminuer selon le principe de la convergence pour rejoindre le montant moyen national, entraînant de redistribution vers l'élevage. La convergence, si elle est appliquée seule, pénalisera toutefois en France l'élevage intensif car l'aide moyenne à l'hectare pour ce type d'élevage est nettement supérieur à la moyenne. Une solution à l'étude pour favoriser les petites exploitations est de majorer l'aide à l'hectare sur les 50 premiers hectares.

- Le **2ème pilier :** il devait être maintenu à un niveau au moins actuel, la France étant en retard sur d'autres États membres. Une évaluation est en cours actuellement pour proposer d'autres dispositifs, sachant que les acteurs locaux s'approprient lentement les dispositifs. Une certaine stabilité est souhaitée. Une réflexion est en cours sur la façon de répondre plus collectivement aux cahiers des charges d'une contractualisation MAE en utilisant les possibilités offertes par le nouveau projet de règlement européen. Par ailleurs, il est proposé de privilégier l'accompagnement de changements de systèmes plus que la rémunération de pratiques standard.
- **L'acte III de la décentralisation :** prévoit un transfert aux Régions de la gestion des aides du 2ème pilier. Ce transfert ce ferra tout en prévoyant au niveau national un cadre pour certaines mesures notamment les MAE.

- **Les adaptations locales du cadre communautaire :**

Le cadre communautaire adopté pour des périodes de 5 ans en codécision, est une boite à outils à adapter aux spécificités des territoires nationaux avec des exigences

communes. Chaque état membre définit certains paramètres qui vont plus ou moins favoriser des pratiques favorablement à l'environnement :

- La part accordée au 1er pilier (aides directes à la production sous conditionnalité : tous touchés et faible niveau d'exigence) et celle au 2ème pilier dans lequel se trouvent les mesures agro-environnementales (peu d'agriculteurs touchés, mais avec un niveau d'exigence supérieur).

- Le niveau d'exigence de la conditionnalité dans les BCAE

- Le type de mesure agro-environnementale et leur niveau d'ambition : plus de changement de système ou plus de mesures standards relatives aux pratiques agronomiques ? plus individuelles ou plus collective ? mesures faciles et peu rémunérées ou mesures ambitieuses peu souscrites et bien valorisées.

4. À la croisée de la PAC et de la DCE, l'agro-écologie

Faut-il choisir entre produire avec une agriculture compétitive, mais dont les conséquences négatives sur la qualité des eaux sont progressivement apparues, ou, au contraire, protéger un patrimoine aquatique vital pour notre planète ?

Une voie nouvelle est à trouver pour répondre à cette problématique.

L'activité agricole s'appuie sur des ressources naturelles qu'il convient de préserver à un moment où les effets du changement climatique s'amplifient. De plus, il faut accompagner les exploitations agricoles dans leur transition écologique pour qu'elles soient plus économes en intrants et en énergie et de manière à assurer durablement leur compétitivité.

À cette fin, il convient d'engager une évolution des modèles de production, qui remette l'agronomie au cœur des pratiques, pour combiner la performance économique et la performance écologique.

Des alternatives sont explorées depuis des années par des agriculteurs qui concilient un mode de production à moindre impact environnemental, tout en maintenant des rendements importants ainsi qu'une viabilité économique et sociale. Ils mettent l'accent sur l'équilibre durable du système sol-culture qui permet une réduction des apports d'intrants à long terme. La prise en compte de cet équilibre entraine aussi une meilleure capacité de résistance des cultures aux conditions difficiles : épisodes de sécheresse, pression des adventices, sols appauvris…

C'est ce qu'on qualifie d'agro-écologie. Elle fait l'objet d'un projet gouvernemental « produisons autrement » porté par le ministre de l'agriculture.

Cette approche nous paraît extrêmement pertinente car elle doit permettre d'inventer un nouveau modèle agricole, d'aller vers une agriculture à la fois économiquement et écologiquement performante, qui parviendra à conserver de hauts niveaux de rendement tout en adoptant des modes de production plus respectueux de l'environnement : produire autant mais avec moins, moins de pesticides, moins d'énergie, moins d'eau…

Le projet agro écologique pour la France

Communication en conseil des ministres le 27 février 2013

L'activité agricole s'appuie sur des ressources naturelles qu'il convient de préserver à un moment où les effets du changement climatique s'amplifient. De même, il faut accompagner les exploitations agricoles dans leur transition écologique pour qu'elles soient plus économes en intrants et en énergie et de manière à assurer durablement leur compétitivité.

À cette fin, il convient d'engager une évolution des modèles de production, qui remette l'agronomie au cœur des pratiques, pour combiner la performance économique et la performance écologique.

Les techniques de l'agro-écologie (diversification des cultures, lutte intégrée contre les ravageurs, agroforesterie…), ont déjà démontré leur impact positif sur l'environnement. Leur pertinence économique est également avérée par leur effet sur la marge brute des agriculteurs.

Le projet « Agricultures : produisons autrement » s'appuiera sur de nouveaux plans en préparation et sur la réorientation de deux plans existants :

- un plan « énergie, méthanisation, autonomie, azote » permettra de mettre en œuvre une gestion globale de l'azote sur les territoires et de valoriser l'azote organique présent dans les effluents d'élevage pour diminuer le recours à l'azote minéral ;

- un plan « protéines végétales » sera lancé pour tirer parti de l'intérêt agronomique et écologique des légumineuses et contribuer à l'autonomie

fourragère des exploitations ;

- un programme national « ambition bio 2017 » soutiendra le développement de l'agriculture biologique, tant en matière de production agricole – avec l'objectif de doubler les surfaces d'ici 2017 – que de structuration des filières et de consommation ;

- le plan de développement durable de l'apiculture, présenté le 8 février, vise à augmenter la production apicole et à améliorer la santé des abeilles, notamment en évitant l'utilisation systématique du parapluie chimique ;

- le plan Ecophyto fixe des objectifs de diminution de l'utilisation des pesticides selon les filières et les territoires, en encourageant le développement des alternatives (biocontrôle, lutte biologique) ;

- le plan Eco antibio mise sur l'observation et la prévention pour passer du recours aux antibiotiques dans une logique d'assurance tout risque à une utilisation de précision.

Le projet agro-écologique permettra de rationaliser ces approches et de les mettre en cohérence dans des modèles de production agricole. Il comporte 3 axes :

- ✓ connaître et capitaliser : une plateforme web participative permettra de mutualiser les expériences concrètes et les connaissances agro-écologiques ;

- ✓ diffuser et former : les crédits du développement agricole seront réorientés dans le cadre du programme national 2014-2020. Dès 2013, 3M€ seront mobilisés ;

- ✓ inciter les agriculteurs à se convertir à ces nouvelles pratiques et à les pérenniser. En particulier, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt proposera la création de groupements d'intérêt économique et environnemental au service de démarches collectives.

Le développement de l'agro-écologie s'appuiera sur plusieurs leviers : la réorientation des outils budgétaires de la politique agricole commune, l'intégration de l'agro-écologie dans les référentiels de formation, la mobilisation de la recherche et l'évolution de la politique de développement agricole ainsi que la fiscalité environnementale.

PROPOSITIONS

Les pollutions diffuses d'origine agricole sont aujourd'hui l'un des principaux défis à relever pour la préservation de la qualité de la ressource en eau et pour atteindre les objectifs de la DCE. Les politiques menées et le système de gestion de l'eau n'ont pas eu l'efficacité souhaitable.

De nouvelles orientations doivent être mises en œuvre et reposer sur les principes suivants :

1. Affirmer une volonté et une mobilisation collective sur des territoires de proximité.

L'approche SAGE/CLE associant tous les acteurs permet une appropriation collective des enjeux, des problématiques et des actions à mettre en œuvre.
Comme en Région Bretagne, intégralement couverte par des SAGE, elle a permis à l'échelle des bassins versants un plus large engagement des agriculteurs vers des pratiques moins polluantes : réduction des engrais et pesticides, remise en herbe de surfaces, couverture hivernale des sols, reconstitution de haies et talus, modification des assolements, conversion à l'agriculture raisonnée ou biologique…

Les retours d'expérience montrent que les résultats s'améliorent largement quand la prise de conscience et l'engagement sont collectifs et quand les agriculteurs sont accompagnés dans leurs efforts, en particulier dans les aires d'alimentation de captages.
Il met en évidence pour les agriculteurs le besoin de visibilité sur l'avenir et de stabilité des dispositifs réglementaires et financiers.

La première action incontournable est de sensibiliser, d'inciter, de responsabiliser, de mobiliser et d'entrainer les agriculteurs dans une stratégie collective de territoire associant tous les acteurs.

2. Réaliser des diagnostics hydrologiques à la parcelle.

Des diagnostics établis avec finesse, à l'exploitation et à la parcelle agricole, doivent être réalisés en préalable des programmes d'actions territorialisés.

Ils doivent être scientifiquement fondés et partagés par les agriculteurs (et donc appropriés). Du point de vue de l'efficacité environnementale et des problèmes de qualité de l'eau, les diagnostics ne doivent pas se cantonner au seul apport des engrais et des intrants.

Les politiques de l'eau doivent être analysées et traitées plus largement en fonction de leur environnement naturel, hydrologique, géologique, climatique et en tenant compte de la pression sur la ressource, des conditions d'utilisation des intrants (date d'application, type de matériel), des caractéristiques des sols et sous-sols, des molécules considérées (pesticides), des processus (nitrates), des conditions climatiques etc…

En fonction de ces caractéristiques, toutes les parcelles ne contribuent pas de la même manière aux pollutions diffuses identifiées. Des priorités peuvent ainsi être dégagées et les outils adaptés, de l'incitatif au plus contraignant.

Ainsi, sur les parcelles les plus contributives en terme de pollution et/ou dans le cadre de fortes dégradations des ressources en eau, il faudra sans doute mettre en œuvre des actions plus fortes, plus contraignantes, pour changer les pratiques agricoles, avec éventuellement des contreparties financières.

Sur d'autres parcelles peuvent suffire l'apport de conseils adaptés et un suivi pour améliorer les pratiques.

3. Conforter la politique publique de protection des captages et en faire un enjeu d'aménagement du territoire.

Même si dans ce domaine une réelle dynamique est amorcée, des plans d'actions sur les 507 captages prioritaires de la loi Grenelle de 2009 tardent à se mettre en œuvre.

Il est important de réaliser un bilan approfondi des projets engagés pour la protection de ces bassins prioritaires d'alimentation de captages (BAC) d'eau potable dont le plan achoppe sur la difficulté de contractualisation des mesures incitatives avec l'ensemble des acteurs concernés, en lien avec une étude des problèmes de nature juridique et financière non résolus.

Le rapport du CESE d'avril 2013 préconise d'agir sur les zones les plus sensibles des aires d'alimentation des captages :

- contractualisation avec les agriculteurs et forestiers concernés, dans de nouvelles MAET de longue durée ;

- priorité affirmée aux systèmes générant le moins de pollutions diffuses : agriculture biologique, forêt, agroforesterie…

- sortie rapide, sur ces parcelles, de l'utilisation des produits phytosanitaires de synthèse ;

4. Créer des nouvelles filières viables économiquement et ancrées sur les territoires.

L'objectif n'est pas d'arrêter certains types d'agriculture, mais d'induire des changements pérennes dans les systèmes de productions agricoles et en particulier sur les aires d'alimentation des captages.
Aller vers de la luzerne, du chanvre, du miscanthus, des taillis à contre rotation ou autre production peu ou pas utilisatrice d'intrants sont des solutions intéressantes.

Cependant, ces changements de production supposent un accompagnement vers la création de nouveaux marchés sur le long terme et de bâtir de nouvelles filières économiquement viables, ancrées dans les territoires (cf. accord passé entre le groupe coopératif Maïs Adour et l'Agence de l'Eau Adour Garonne pour l'implantation de 1 000 à 2 000 hectares de chanvre).

Les évolutions souhaitables des systèmes de production appellent des solutions plus structurelles au niveau des territoires, dans des logiques de développement durable et en mobilisant tous les acteurs pour lier les enjeux de développement économique, d'alimentation en eau, de santé et de biodiversité.

Certaines collectivités ont agi dans ce sens (Eau de Paris, Niort…) en favorisant les accès aux marchés publics, l'organisation de circuits courts, la sensibilisation des consommateurs…

5. Recourir à des instruments d'action diversifiés, innovants et adaptés aux territoires et aux exploitations.

Les instruments de politique publique existants (incitations économiques, réglementations, information-conseil) présentent des avantages et des inconvénients qui sont fonction du contexte physique et économique propre à chaque territoire. Leur diversification et leur progressivité, depuis les actions de persuasion jusqu'aux sanctions, sont probablement plus performants que le recours à un instrument unique, surtout lorsque de nombreux obstacles rendent difficile des pratiques plus vertueuses en matière d'environnement et de qualité de l'eau.

Il est aussi nécessaire de rechercher la mise en œuvre d'instruments et d'approches innovants, comme dans certaines régions ou certains pays : échanges de crédits de qualité d'eau, réglementations volontaires accompagnées de paiement dans certains cas…[1]

L'importance des services environnementaux rendus par les agriculteurs mérite également d'être reconnue.

L'utilisation diversifiée de ces outils ne doit pas empêcher la nécessité de faire respecter par le contrôle les réglementations et normes de qualité existantes en appliquant si nécessaire sanctions et amendes.

6. Mettre en œuvre une plus grande conditionnalité des aides et une fiscalité incitative.

Il est compréhensible que les dispositifs de mesures et d'aides qui jouent sur les quantités, qui majorent les prix à la production ou subventionnent l'utilisation d'intrants chimiques poussent les agriculteurs à augmenter leur production, à utiliser davantage d'intrants et à exploiter des terres fragiles qui ne seraient pas cultivées en l'absence de soutien. C'est une des problématiques de la PAC. La réduction, voire la suppression des incitations qui ont des effets préjudiciables en termes environnementaux doit être examinée.

Les différents leviers financiers doivent donc être réexaminés dans le sens d'une plus grande conditionnalité du côté des redevances et aides des Agences de l'Eau en réfléchissant à des mécanismes plus incitatifs. Il s'agit de responsabiliser davantage les acteurs et de les inciter à mettre en œuvre des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Il s'agit aussi de rééquilibrer le niveau de contribution entre les différents types d'usagers.

La plus grande conditionnalité des aides peut aussi être recherchée à plusieurs niveaux :

- la future PAC doit réserver une plus grande partie de ses aides aux modes de production réellement respectueux de l'environnement et la qualité de l'eau.
- le Plan Ecophyto 2018 doit s'accompagner d'une obligation de résultat.

En matière de fiscalité incitative, trois propositions concernant les intrants méritent d'être étudiées (voir également orientation n° 6).

- augmenter le taux de TVA sur les engrais azotés : ils bénéficient encore aujourd'hui du taux normal de 7 %, alors que le taux de TVA des pesticides est passé de 5,5 % à 19,6 %.

- prendre en compte les engrais azotés dans la fiscalité environnementale des Agences de l'Eau, en les incluant dans la liste des substances dont l'usage est assujetti à la redevance sur les pollutions diffuses, au même titre que les pesticides. Cette disposition concernerait essentiellement les engrais azotés minéraux fournis par l'industrie phytopharmaceutique. Les engrais issus des déjections animales sont quant à eux taxés par le biais de la redevance pour pollution des élevages à laquelle sont assujettis les éleveurs au-delà d'une certaine taille de leur exploitation. Cette redevance sur la fertilisation azotée permettrait aussi de mieux connaître les flux et l'évolution des pratiques.

- Instituer éventuellement une redevance sur les parcelles drainées. Celle-ci permettrait également une meilleure connaissance de l'état des lieux.

Afin de compenser la hausse de taxation des coûts de production qui en résulterait, il pourrait être examiné la possibilité de mettre en œuvre des compensations pour les agriculteurs, en particulier pour ceux qui sont en difficulté (baisse des charges sociales, baisse de la fiscalité sur le foncier non bâti, défiscalisation dans le cadre de changements de système de culture…).

Orientation n°11 – Mobiliser les politiques publiques pour préserver et restaurer les milieux aquatiques

CONSTATS – ENJEUX

A. PRÉSERVER LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE DES COURS D'EAU

1. La disponibilité d'une ressource de qualité (et abondante) exige des milieux aquatiques vivants et diversifiés

Des milieux aquatiques vivants ce sont les fleuves, les rivières, les plans d'eau, les marais, les zones côtières qui abritent une faune et une flore riches et variées.

Ce sont aussi des milieux qui bougent, qui évoluent, comme les cours d'eau en fonction des saisons et des pluies ;

Ce sont des milieux qui « communiquent » entre eux : de la nappe à la rivière, de la source à la mer, en passant par les zones humides et les plans d'eau, ce sont aussi des espèces aquatiques et des sédiments qui circulent tout au long de cette chaine.

Au fil du temps, du développement de nos sociétés, et pour répondre à différents usages de l'eau, les milieux aquatiques ont subi et subissent encore d'importantes modifications : aménagement des berges, création de canaux, extraction de granulats, artificialisation du littoral, assèchement des zones humides…

Les modifications des milieux aquatiques se traduisent par une perte de biodiversité (certaines espèces régressent ou sont menacées de disparaitre (comme les poissons migrateurs) par l'altération de services rendus par les milieux (épuration naturelle de l'eau, soutien des étiages, écrêtements des crues) ou encore par la perturbation de certaines activités (pêche, loisirs, pâturage des prairies humides..).

Préserver et restaurer les milieux aquatiques c'est :

- **Sauvegarder un patrimoine naturel commun**
- **Pérenniser les services qu'ils nous rendent**
- **Protéger la ressource en eau et préserver sa qualité**

Même si désormais les actions et aménagements ayant eu les impacts les plus lourds sur les milieux aquatiques sont moindres (remembrements agricoles, navigation, extraction de granulats…) leurs impacts sont encore réels aujourd'hui.

De nouvelles pressions sur les milieux se sont développées rapidement et fortement : urbanisation croissante, intensification de l'agriculture, régression des zones humides….

La réglementation pour les restaurations des milieux aquatiques a été fortement renforcée (LEMA, grenelle de l'environnement…). Plusieurs dispositions ont été prises :

- Mise à jour des listes des cours d'eau sur lesquels la construction de nouveaux obstacles est interdite et sur lesquels les ouvrages doivent être aménagés ou gérés général de façon à permettre la libre circulation des poissons et des sédiments (2012).
- Mise en place de la Trame verte et bleue visant à protéger les espaces naturels existants et à recréer une continuité écologique là où elle a disparu. La composante verte concerne les espaces terrestres, la bleue les cours d'eau et les zones humides (Art L 371- 1 du Code de l'Environnement). Un schéma de cohérence écologique est co-construit entre l'État et la Région.
- Autorisation pour les Agences de l'Eau d'acquérir des zones humides particulièrement menacées à des fins de conservation.
- Etablissement d'une liste d'ouvrages prioritaires sur les cours d'eau devant être arasés, effacés ou équipés de dispositif de franchissement afin de restaurer et de favoriser la libre circulation des poissons ou des sédiments.
- Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 (mai 2011).
- Stratégie nationale pour la gestion des poissons migrants (Décembre 2010) qui doit être déclinée dans les bassins hydrographiques.

Ces dispositifs récents doivent désormais être mis en œuvre rapidement pour la préservation et la restauration des milieux aquatiques. Il s'agit de :

- **Préserver la continuité écologique des cours d'eau ;**
- **Sauvegarder et restaurer les zones humides ;**

2. Les enjeux de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau

La préservation et la restauration des milieux aquatiques concernent d'abord les cours d'eau, en empêchant toute nouvelle détérioration et en restaurant le caractère de leur écoulement : aménagement ou suppression des obstacles, limitation des plans d'eau créés par l'homme dans le cours des rivières, encadrement de l'extraction de granulat, contrôle des espèces envahissantes, etc…

La continuité écologique mais aussi l'hydromorphologie des cours d'eau, c'est à dire leur capacité à développer des fonctionnalités biologiques, sont deux facteurs déterminants pour l'atteinte du bon état des eaux.

La continuité d'un cours d'eau est une notion introduite en 2000 par la Directive Cadre sur l'eau. En droit français assurer la continuité écologique, c'est notamment permettre :

- La libre circulation des organismes aquatiques et leur accès aux zones indispensables à leur reproduction, leur croissance, leur alimentation ou leur abri ;
- Le transport naturel des sédiments de l'amont à l'aval des cours d'eau.

Le transport des sédiments grossiers par les cours d'eau au gré des crues, est l'un des éléments majeur du fonctionnement des hydrosystèmes fluviaux. En effet, le cycle vital de nombreuses espèces fluviales est étroitement lié à un habitat composé en grande partie de dépôts alluvionnaires grossiers. La préservation de ce transport sédimentaire est indispensable au bon état écologique des eaux.

Le défaut de continuité écologique peut être la conséquence de la présence d'ouvrages en travers des cours d'eau ; mais aussi d'ouvrages coupant les connexions latérales. En plus de constituer une entrave à la circulation des poissons et aux transports des sédiments, la fragmentation des cours d'eau affecte les capacités d'adaptation des espèces aux changements climatiques, induit des perturbations du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et réduit l'efficacité des services rendus par les écosystèmes. (1)

De plus, des cours d'eau aux bonnes caractéristiques hydromorphologiques sont mieux à même d'accepter des pressions polluantes (agricoles notamment) plus importantes, même s'il est d'abord fondamental de diminuer celles-ci.

Le plan national d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (Parce) lancé par le Secrétariat d'État à l'écologie en novembre 2009 fixait le rétablissement de cette continuité sur 1200 ouvrages d'ici 2012.

La circulaire de mise en œuvre du Parce du 25 janvier 2010 que la Fédération Française de Sauvegarde des Moulins (FFAM)a d'ailleurs attaqué devant le Conseil d'État, préconise une restauration des cours d'eau par aménagement des ouvrages lorsqu'un usage y est associé et par suppression totale lorsque l'ouvrage est abandonné car n'a plus d'usage.

B. SAUVEGARDER ET RESTAURER LES ZONES HUMIDES

Le terme zone humide recouvre de façon globale les zones humides continentales et les zones humides littorales et océaniques.

Dans ce rapport nous nous intéresserons qu'aux zones humides continentales qui recoupent les eaux domaniales (mares, étangs…), les eaux courantes (fleuves, rivières, ruisseaux), les zones inondables (bois marécageux, prairies humides…) et les zones hygromorphes végétales remarquables (aulnaies, tourbières..).

1. Le rôle des zones humides est primordial pour la qualité et la quantité de l'eau

Elles participent à l'autoépuration de l'eau en filtrant les polluants[7], elles réduisent l'érosion des berges et du littoral, elles contribuent à l'atténuation des crues, ou, au contraire, au soutien de réserves en période de sècheresse.

Ce sont aussi de véritables réservoirs de biodiversité : plus de 50% des espèces d'oiseaux en dépendent et 30% des espèces végétales remarquables y sont localisées.

Elles peuvent également être des lieux importants d'activités socio-économiques : tourisme, culture, élevage, pisciculture, chasse… Elles participent à la production de biens agricoles (herbages, pâturages) et ont une réelle valeur sociale, récréative, culturelle, paysagère, identitaire…

Un rapport du CGEDD de 2010 évalue les pertes liées à la disparition de 20 000 hectares de zones humides en France de 18, 1 à 62 millions d'euros par an.

2. Un plan d'action gouvernemental

La France a listé environ 80 grandes zones humides dont la conservation est jugée prioritaire.

L'acquisition financière de 20 000 hectares de zones humides à des fins de conservation environnementale est prévue d'ici à 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 2012 le nouveau plan d'actions pour la sauvegarde des zones humides a été lancé par l'État et ses établissements publics avec un budget de 20 millions d'euros sur 3 ans.

[7] *Ce type de milieu peut retenir jusqu'à 86% de l'azote organique, 84% du phosphore total, 78% de l'azote ammoniacal, 64% du carbone organique et plus de 90% des matières en suspension. Les zones humides peuvent par exemple éliminer jusqu'à 400 kg de nitrates par hectare et par an.*

FREINS – DIFFICULTÉS

A. PRÉSERVER LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE DES COURS D'EAU

1. Les difficultés de la mise en œuvre des actions de restauration de la continuité écologique des cours d'eau

- Nombre élevé des ouvrages : 60 000 environ avec de très nombreux aménagements réalisés au 19ème siècle.

- Problématique des cours d'eau non domaniaux : le sol est privé et demeure la propriété de centaines de milliers de riverains. Cette qualité de riverains 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…) 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 et entraver ainsi la continuité écologique.

  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 Préfet. Ils permettent d'obtenir le bénéfice d'aide de l'État. Mais la plupart du temps les collectivités sont amenées à se substituer aux riverains défaillants.

  - Régimes juridiques complexes et application défaillante des contraintes règlementaires.

  La restauration de la continuité écologique des cours d'eau peut remettre en cause des droits anciens détenus par les propriétaires de moulins. « La législation moderne issue de la Directive Cadre Européenne vient se superposer aux droit de l'Eau, parfois démembrés, souvent issus de droits vieux de plusieurs siècles, pouvant apparaître archaïques, mais confortés par la jurisprudence »[8].

- Solutions juridiques et techniques qui nécessitent des études précises au cas par cas.

- Maîtres d'ouvrage difficiles à mobiliser.

[8] *Rapport du CGEDD – Mars 2013 et Source ONEMA*

- Services de l'État peu disponibles et difficultés de trouver des appuis techniques compétents.

- Peu d'informations « objectives » du public, des propriétaires et des élus sur les désagréments engendrés par les obstacles à l'écoulement.

- Forte opposition des propriétaires de moulin qui estiment que n'est pas prise suffisamment en compte la gestion équilibrée de l'eau mais uniquement l'effacement systématique des ouvrages. Il est reproché de « n'avoir qu'une politique unilatérale de l'eau en seule faveur des espèces piscicoles, ignorant sciemment les autres impacts ».

  La FFAM, la Fédération des Moulins de France, France Hydroélectricité (qui regroupe 500 petites usines et une soixantaine d'entreprises spécialisées) défendent le potentiel de la petite hydroélectricité et n'excluent pas d'attaquer en justice les arrêtés de classement des cours d'eau considérés comme un frein au développement de l'hydroélectricité. A contrario France Nature Environnement (FNE) et la Fédération Nationale de la Pêche (FNPE) contestent le développement « aventureux » de la petite hydroélectricité au « bénéfice environnemental discutable ».

- Déficit de la prise en compte des thèmes liés à l'hydromorphologie des cours d'eau dans les projets et les contrats territoriaux (davantage centrés sur les politiques diffuses et les périmètres de captage).
- Faible niveau de la redevance obstacle assujettie à la hauteur de la chute d'eau.

B. SAUVEGARDER ET RESTAURER LES ZONES HUMIDES

- **Une prise conscience difficile du rôle déterminant et multifonctionnel des zones humides.** L'appréciation de l'importance de ces milieux par la reconquête de la qualité de l'eau est faible. Alors qu'elles remplissent des fonctions primordiales de régulation quantitative et qualitative de l'eau, ce rôle des zones humides n'est trop souvent constaté et compris qu'après leur destruction.
- **Des approches cloisonnées et trop localisées.** Les zones humides, au-delà de leur localisation précise, sont fortement liées aux questions spatiales et à l'aménagement du territoire. Elles évoluent spontanément ou artificiellement sous la dépendance de différents facteurs (physique, biologiques, …) et la grande majorité d'entre-elles sont des espaces semi naturels résultant de processus naturels et d'activités humaines. Les différents enjeux des zones humides

impliquent donc une approche large par bassin et leur entretien, leur préservation ou leur restauration supposent une approche globale, multisectorielle. Ceci explique également qu'il est difficile d'identifier un maître d'ouvrage qui puisse s'investir (aucun revenu direct ne peut être retiré en contrepartie de d'investissement nécessaire).

- **Conjugaison difficile de la protection de l'environnement avec les projets d'aménagement du territoire** : urbanisation, développement économique des zones rurales…
- **Difficulté à évaluer monétairement les services environnementaux apportés par les zones humides.** Il est difficile d'établir une évaluation économique pour les nombreux services rendus par ces milieux dont beaucoup n'ont pas de valeur marchande. Ces lacunes ne permettent pas d'optimiser la prise de décision politique. Il est donc nécessaire de favoriser la prise en compte des services environnementaux y compris dans leur rémunération.
- **Si les outils techniques, juridiques qui permettent de préserver, restaurer les milieux naturels existent aujourd'hui, ils demeurent encore insuffisants, certains sont encore récents et le manque de volonté politique et de moyens financiers entravent leur mise en œuvre.**
- **Peu de techniciens compétents et faible disponibilité de l'État** pour accompagner la règlementation et la recherche de solutions avec les acteurs locaux.
- **Importance « du détail » :** chaque mètre linéaire de cours d'eau à son importance.
- **Une règlementation souvent remise en cause et/ou inappliquée.** La loi sur l'eau de 1992 avait fait de la protection des zones humides un objectif prioritaire mais on a pu constater que cette protection légale avait à peine freiné la régression de ces zones.
  D'autres lois, textes et règlements sont intervenus sans beaucoup plus d'effets (interdiction totale faite aux agriculteurs dans le cadre du 3ème programme d'action directives nitrates 2005).

Ces règles furent souvent inappliquées jusqu'à une période récente, ce qui aboutit à des actions en justice menées par plupart du temps par des associations de défense de l'environnement comme Eaux et Rivières à propos de drainages agricoles, de remblais ou de destruction de zones humides.
De plus, le principe des mesures compensatoires est trop souvent apprécié comme « un droit de détruire » et beaucoup de projets d'aménagement d'urbanisme et d'infrastructures pensés il y a plusieurs années proposent des mesures compensatoires discutables et fortement discutées sur le terrain.
Il est nécessaire de rappeler que l'évitement est la meilleure solution pour s'assurer de la non dégradation du milieu et que « éviter, réduire, compenser… » est à appliquer dans l'ordre.

PROPOSITIONS

A. PRÉSERVER LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE DES COURS D'EAU

Dans son rapport de mars 2013, la CGEDD émet un certain nombre de recommandations pour lever les blocages constatés : une démarche de qualification/certification des bureaux d'études, la gestion concertée des vannages, la mise au point de grilles multicritères susceptibles de constituer une base d'évaluation de l'intérêt des ouvrages, une meilleure représentation des fédérations de propriétaires de moulins dans certaines instances (CNE, Comités de Bassin, CLE), la formation des personnels en charge de l'application du Parce, le repositionnement du Parce sous la bannière des plans d'action opérationnels(PAOT) au niveau départemental et du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) au niveau régional, la mobilisation des notaires afin qu'ils remplissent efficacement leur obligation d'information et de transcription dans les actes de transfert de propriété, le rappel aux riverains des droits et devoirs liés à la continuité écologique, de donner la parole aux experts sur le sujet sensible de la pico hydroélectricité.

Pour mettre en œuvre ces recommandations le rapport du CGEDD préconise « un gentlemen's agreement » entre l'administration, ses établissements publics et les associations de propriétaires rappelant les objectifs communs d'amélioration de la gestion écologique des cours d'eau contenus dans la DCE et la Lema et précisant les modalités concertées de mise en œuvre du Parce. Il préconise aussi qu'une démarche contractuelle collective et active soit engagée avec les maîtres d'ouvrage »

Pour répondre aux objectifs de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, il apparait nécessaire de :

1. Mener un important travail d'explication et de concertation auprès des riverains.

2. Mieux appliquer la règlementation (loi Grenelle, Sdage, arrêté du Préfet de Bassin).

3. Engager les collectivités à mener des projets de territoire ambitieux pour l'hydromorphologie des cours d'eau en rendant obligatoire la prise en compte de cette problématique dans le cadre des SAGE et en y conditionnant les aides des Agences.

4. La restauration de la continuité écologique des cours d'eau, pour être effective, peut dans certaines conditions passer par des mesures plus fortement incitatives.

Ainsi,

- Pour les ouvrages situés sur les rivières et appartenant à des propriétaires privés ou à des associations privées, l'autorité de contrôle pourrait exiger, après recensement, la réalisation des travaux de confortement, de 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, le Préfet du département exigerait la réalisation des travaux ou prononcerait la mise en péril de l'ouvrage et sa démolition.

- Dans l'hypothèse de carences avérées, pourrait être prévue la prise en charge obligatoire des travaux nécessaires sur les ouvrages situés sur le cours d'eau par un syndicat de rivière ou un syndicat mixte présent sur le territoire concerné. Cette prise en charge pourrait être financée par une redevance pour services rendus acquittée par le (les) propriétaire(s).

B. SAUVEGARDER ET RESTAURER LES ZONES HUMIDES

1. Rendre obligatoire la prise en compte de la problématique des zones humides sur les territoires dans le cadre des Sage. Ceci afin de favoriser la prise de conscience collective des enjeux liés à ces milieux, de favoriser une approche globale, multisectorielle et multifonctionnelle à l'échelle pertinente du bassin versant et ainsi de pouvoir mettre en œuvre collectivement (avec des maîtres d'ouvrage identifiés) les actions indispensables à leur restauration.

2. Mettre en œuvre l'outil PSE. Le paiement pour services environnementaux est un mécanisme qui vise à favoriser des externalités environnementales positives grâce aux transferts de ressources financières entre les bénéficiaires de certains services environnementaux et les fournisseurs de ces services ou les gestionnaires de ressources environnementales. ».

La reconquête de l'environnement ne pourra se faire sans rétablir le lien fondamental qui caractérise les milieux à des biens publics : chacun peut en bénéficier en contribuant à leur maintenance.

Le PSE est un outil adapté dans le cadre de la préservation des zones humides. Dans le cas présent, il sera un engagement volontaire, mis en œuvre de manière concertée avec les acteurs et défini dans le temps dans le cadre d'un contrat et d'un cahier des charges. Il permettra de développer des pratiques favorables à l'écosystème, qui ont un coût supporté par 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…).

Il s'agit de récompenser les externalités positives (les services environnementaux rendus par l'agriculture et le secteur forestier) afin de réduite au maximum des externalités négatives (nuisances et pollutions découlant d'une activité humaine).

3. Développer et diffuser de nouvelles analyses de la valeur environnementale.

Il n'existe pas d'évaluation économique pertinente pour l'environnement. Il est donc indispensable de développer de nouvelles méthodes et plus particulièrement pour les zones humides en attribuant une valeur monétaire à l'ensemble des services rendus par elles, y compris pour ceux qui ne sont pas marchands.

Cela permettra de rééquilibrer le calcul économique et politique qui est effectué lorsque sont comparés les coûts globaux et les bénéfices globaux de la préservation (ou de la destruction) d'un tel milieu.

Même si elles sont parfois compliquées, plusieurs méthodes existent : la méthode des coûts évités, l'évaluation contingente, les prix hédoniques ou encore la méthode des coûts de transport.[1]

Cette « monétarisation » de l'environnement ne consiste pas à le ramener à une marchandise mais a pour but essentiel de constituer une aide à la décision qui redonne à une zone humide sa juste valeur pour un projet d'aménagement qui lui est lié.

Orientation n° 12 – Améliorer la gouvernance de l'eau en s'inspirant des bonnes pratiques et des expériences à l'étranger

L'organisation des politiques de l'eau est très différente dans le monde :

En dépit de grandes différences géographiques et hydro-climatiques, tous les États membres de l'Union Européenne sont confrontés aux mêmes problématiques de l'eau : gouvernance, financement, tarification, application du principe pollueur-payeur, accès à l'eau pour les plus pauvres, pérennisation d'infrastructures vieillissantes, enjeux quantitatifs et qualitatifs, adaptation de leurs politiques aux directives européennes qui sont les mêmes pour tous…

Comment font-ils ? Quels sont les outils mis en œuvre ?

Un examen approfondi des réponses apportées à ces questions enrichirait utilement la réflexion en France.

Quelques traits sommaires et quelques caractéristiques de la gestion de l'eau dans les pays européens montrent qu'il n'y a pas de modèle unique, même si, comme en France, l'histoire de ces pays se confond très souvent avec celle de la gestion de l'eau.

D'excellents travaux menés au sein de l'OCDE permettent aussi d'avoir des éléments utiles de comparaison sur l'organisation des politiques de l'eau dans le monde.

À l'analyse sommaire de quelques pays européens, nous constatons déjà que les approches sont très différentes que ce soit en termes de culture, d'organisation, de rapport public/privé, de financement, de démocratie.

- Ainsi, les néerlandais ont une culture de l'eau très ancienne. Depuis le Moyen Âge, l'histoire de l'eau se confond avec celle de la conquête des polders et de la lutte contre les inondations, par des digues et des pompages continus, ce qui les a amenés à avoir très tôt une gestion solidaire et collective de l'eau. Les Waterchappen, organismes de bassin décentralisés et autonomes existent depuis le XIIIème siècle ! il en existe 25 aujourd'hui (pour 2600 hérités du Moyen Âge). après une réforme qui a suivi les grandes inondations de 1953.

  L'Angleterre elle aussi a une longue histoire de l'eau : c'est le premier pays au monde à avoir été équipé de réseaux d'eau et d'assainissement « par la grâce de la Reine Victoria ».

1. La gouvernance est très différente selon les pays :

Aux Pays-Bas, si le rôle central appartient aux Waterschappen (lutte contre les inondations, grandes infrastructures d'assainissement et d'épuration, protection des milieux aquatiques) les communes ont la responsabilité de leurs réseaux locaux d'assainissement pluvial et d'eaux usées. Ce sont des entreprises qui assurent le captage, le traitement et la distribution d'eau potable.

L'Angleterre à, quant à elle, retiré aux communes en 1973 toute responsabilité en matière de gestion de l'eau en les confiant à des organismes de bassin : les Waters Authorities, lesquelles au nombre de 9 ont été privatisées en 1989 par le Gouvernement Thatcher. Celles-ci sont totalement responsables du cycle de l'eau, depuis la gestion des ressources pour l'eau potable jusqu'à la qualité des rivières et des fleuves. Autre élément marquant : la régulation de l'ensemble se fait sous le contrôle d'une autorité indépendante centrale, l'OFWAT investie d'importants pouvoirs.

L'Allemagne se caractérise par une gestion de l'eau à partir des structures institutionnelles fédérales - les Landers - et l'existence de sociétés municipales de services urbains (les Stadtwerke).

2. Le rapport public/privé n'est pas le même :

Aux Pays Bas, si les entreprises de distribution d'eau ont un statut privé, leur actionnariat est contrôlé par les collectivités territoriales de leur territoire géographique car la loi néerlandaise, interdit toute participation de capitaux privés dans les compagnies de distribution d'eau.

En Angleterre, les services de l'eau sont privatisés par Régions, mais contrôlés par une agence de santé publique pour la qualité de l'eau, une agence de l'environnement pour les rejets urbains, et régulés, notamment au niveau des prix et des marchés par une Autorité Centrale.

3. En matière de financement, les modalités et les bases de mises en œuvre sont différentes.

Aux Pays-Bas, l'eau potable, était jusqu'en 2012 soumise à une taxe gouvernementale d'environ 25% en plus de la TVA, taxe qui était non affectée.

Les communes financent le coût de la collecte des eaux pluviales et des eaux usées par les ménages et les entreprises raccordées sur la base d'une taxe d'assainissement dont l'assiette est fiscale (au même titre que les autres services publics locaux).

Les quatre missions exercées par les Waterschaffen font l'objet de budgets séparés et d'assiettes de financements différentes. Aucune de ces missions n'est financée sur les bases liées à la consommation d'eau, comme en France, mais sur des bases fiscales de taxes forfaitaires (impôts fonciers, taxe d'habitation). Ces dispositions sont socialement favorables aux ménages ayant les revenus les plus faibles et pérennisent les budgets des acteurs publics qui ne sont pas affectés par la baisse des consommations d'eau. Le financement de la protection des milieux aquatiques est pris en compte dans celui des aménagements hydrauliques.

En Angleterre, et malgré des tensions importantes sur la ressource (dans certaines régions) les tarifs de l'eau et d'assainissement sont construits sur les bases fiscales proportionnelles à la valeur locative imposable des logements.

4. La démocratie de l'eau s'exerce différemment :

Fait unique en Europe, les instances dirigeantes des Waterschappen néerlandaises sont élues au suffrage universel direct par les différents collèges d'usagers à l'occasion d'élections locales.

En Angleterre, la gestion de l'eau est privée mais dans l'OFWAT, Autorité centrale indépendante, il existe depuis 2003 un conseil de consommateurs composé de représentants associatifs et d'experts.

5. Sur le traitement social de l'accès de l'eau

Aux Pays-Bas, nous venons de le voir, le financement de l'eau construit sur des bases fiscales est socialement favorable aux ménages les plus modestes et qui ne sont pas propriétaires de leur habitation. De plus, il est possible d'effacer une partie de la facture d'eau sous conditions de revenus.

En Angleterre, la tarification, par son lien avec la valeur du logement est également liée aux revenus. De plus, la loi de 1999 a interdit les coupures d'eau et l'OFWAT oblige les compagnies d'eau à effacer la dette de plus d'un an, dans un système de totale transparence pour l'ensemble des usagers (le coût de cette opération est rendu public).

6. En matière de lutte contre la pollution, les approches diffèrent :

Comme la France, la plupart des pays d'Europe sont confrontés à d'importants problèmes de pollution d'origine agricole. La Suède, la Norvège, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, l'Autriche se sont attaqués à ces questions il y a parfois plus de 20 ans en mettant en place des outils originaux, des instruments fiscaux… parallèlement aux dispositions réglementaires.

Par ailleurs, les études menées par l'OCDE sur le thème de l'eau et de l'agriculture soulignent l'importance des mesures d'accompagnement pour faire évoluer les pratiques : les politiques contractuelles et le paiement pour services environnementaux se développent largement (Mexique, Bolivie, Costa Rica…). Il existe même des marchés de la qualité de l'eau !

Les engrais y sont taxés soit en amont (sur les quantités rendues) soit en aval, c'est à dire après utilisation par l'exploitant (sous forme d'une taxe sur les excédents d'azote).

On le voit à partir de ces quelques exemples, limités en nombre, les différences sont grandes dans l'organisation des politiques de l'eau dans les pays européens. Il n'y a pas de modèle unique : tous les pays sont confrontés comme la France aux mêmes enjeux et y apportent des réponses différentes. Il n'y a pas non plus de « bon modèle ». Il y a sûrement des actions, des instruments et des expériences qu'il serait bon de connaître pour éventuellement s'en inspirer.

PROPOSITION

1. Réaliser une étude comparative de l'organisation des politiques de l'eau au sein des États membres de l'Europe (enjeux, réglementation, financements, organisation nationale et territoriale, actions menées etc…). Echanger, identifier et analyser les bonnes pratiques, les valoriser et s'en inspirer.

RÉSUMÉ CONCLUSION

Pour celles et ceux, et je peux le comprendre, qui ne liront pas l'intégralité de ce rapport de mission eu égard à sa longueur, sa relative complexité, ou pour toute autre raison, et qui iront plus rapidement à sa conclusion, je me permets dans ces dernières pages de vous en livrer le résumé.

La situation de l'eau, les défis qu'elle rencontre nécessitent un nouvel élan, un big bang territorial, mais aussi de nouveaux outils, une réorganisation des structures traditionnelles, des nouveaux financements et davantage de démocratie. Mon rapport préconise 12 grandes orientations et 70 propositions.

Une situation inquiétante

Les défis et les nouveaux enjeux liés à l'eau sont considérables : disponibilité, qualité, régulation des prélèvements et des conflits d'usage, protection des milieux aquatiques…

Mais aussi réchauffement climatique, inondations, sécheresse ou encore accès à l'eau pour tous.

Or le modèle français de gestion de l'eau inventé il y a plus d'un demi-siècle, s'il a permis des avancées, a aujourd'hui atteint ses limites.

Comme l'ont souligné le Conseil d'État et la Cour des comptes, il ne permettra pas de rétablir une qualité satisfaisante des milieux aquatiques en 2015, comme l'exige la directive-cadre sur l'eau (DCE) d'octobre 2000.

Ce « modèle » est à bout de souffle : complexité des structures, opacité, multitude d'acteurs, besoins de financement considérables, dispositif de redevances et de taxations déséquilibré, absence de fiscalité environnementale...

Un nouvel élan

Une nouvelle politique de l'eau doit être mise en œuvre, grâce à une implication forte de l'État et une nouvelle gouvernance territoriale à partir des collectivités locales.

L'État doit être le véritable pilote de la politique de l'eau, l'ériger au rang de grande cause nationale ; il doit organiser un véritable débat démocratique sur la question de l'eau, fixer les objectifs et être le garant de la mise en œuvre des moyens pour les atteindre.

Pour cela, il est proposé de créer une Autorité nationale de l'eau : véritable outil de régulation, elle permettra d'assurer la transparence de la gouvernance de l'eau et de ses flux financiers, d'éviter les conflits d'intérêts et de renforcer le dialogue démocratique.

L'État doit aussi promouvoir une véritable police de l'eau, en assurant une meilleure coopération entre ses différentes composantes. Elle doit cibler davantage les contrôles sur des thèmes ou des zones à enjeux environnementaux forts. Le droit pénal de l'environnement doit être mieux appliqué, grâce à de nouvelles juridictions et à une meilleure formation des juges sur les questions environnementales.

L'État doit être davantage présent au niveau de l'Europe, s'impliquer en amont dans l'élaboration des textes, y faire participer les ministères et le Parlement. Il faut aussi diffuser une véritable culture européenne auprès des acteurs de l'eau.

Un big-bang territorial

Ce sont les collectivités locales, d'abord les communes et leurs groupements (EPCI), en lien avec les départements et les régions, qui doivent structurer la nouvelle gouvernance de l'eau, grâce à des outils adaptés.

La gestion de l'eau est impactée par les politiques publiques menées par les collectivités : aménagement du territoire, développement économique, urbanisme... Il faut créer les conditions de leur synergie. C'est aussi à cette échelle, au plus près du terrain, qu'il sera possible de mobiliser tous les acteurs, de les impliquer et de les responsabiliser pour reconquérir la qualité de l'eau.

Une nouvelle étape de la décentralisation et de l'organisation de l'action publique sur les territoires permettra de rétablir la clause de compétence générale et d'affecter au bloc communal (commune, EPCI) une nouvelle compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Cette mobilisation des territoires en faveur des problématiques de l'eau sera appuyée par une nouvelle ingénierie publique territorialisée.

Des outils pour l'action

Des outils de planification à l'échelle des bassins et sous-bassins versants et déployés sur tout le territoire national : les CLE (Commissions locales de l'eau), « parlements » associant tous les acteurs de sa gestion, et les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux), qui définissent les objectifs à atteindre et les actions à mener.

Des maîtres d'œuvre : syndicats mixtes ou Etablissements publics territoriaux de bassin (EPTB) qui regrouperont les collectivités pour mettre en œuvre les interventions définies par les CLE et les SAGE.

Un contrat pour l'eau, multithématique, multi acteurs et pluriannuel, qui permettra d'assurer la cohérence planification – action – financement, et des conférences régionales de l'eau au sein desquelles seront élaborés les schémas d'organisation des compétences.

Une réorganisation des structures traditionnelles

Les instruments d'intervention traditionnels (Agence de l'Eau, Onema...) feront l'objet d'un recentrage de leurs missions pour s'inscrire dans cette nouvelle organisation. La composition de leurs instances sera rééquilibrée au profit des ménages et des collectivités locales ; l'accompagnement, l'information et la formation des représentants associatifs seront renforcés.

La connaissance et la recherche sont des enjeux centraux dans la mise en œuvre de la politique de l'eau pour orienter l'action, aider à la décision, à l'évaluation, à l'appropriation citoyenne. Elles doivent fortement progresser.

L'échec de l'Onema dans la mise en place d'un vaste système centralisé d'intégration et de diffusion des données rend indispensable la réalisation d'un audit approfondi de l'ensemble du système français de production et d'évaluation des données sur l'eau.

Pour une nouvelle fiscalité de l'eau

Les déséquilibres structurels du financement de l'eau en France ne sont pas tenables à terme. La facture du seul usager domestique ne pourra bientôt plus financer les investissements nécessaires à la sécurisation et à la préservation des masses d'eau, ou encore à la lutte contre les inondations. L'enjeu de la durabilité et de la gestion intégrée des ressources en eau implique de repenser les périmètres et les financements du « petit cycle » et du « grand cycle » de l'eau et de clarifier ce qui doit relever de l'impôt et ce qui doit relever de la facture d'eau.

Il est également indispensable d'encourager les mesures préventives, de développer la conditionnalité des aides, de mettre en œuvre une fiscalité écologique, mais aussi de rechercher des dispositifs innovants de financement de la politique de l'eau, à l'image de ce que font déjà un certain nombre de pays européens.

L'eau a besoin de démocratie

Une véritable démocratie de l'eau reste à construire. Il faut promouvoir un large débat national afin de bâtir une vision partagée, développer une conscience collective sur la question de l'eau et identifier les grands enjeux qui s'y rattachent.

Parce que l'eau est l'affaire de tous, elle doit concerner et préoccuper chacun. Sa gouvernance doit être rééquilibrée au profit des usagers domestiques et des élus pour aller dans ce sens. À travers l'eau et cette nouvelle gouvernance territoriale mais aussi à travers les valeurs qu'elle porte, celles du partage, de la solidarité, de l'attention à l'autre, de la quiétude ... nous remettrons au cœur de l'action publique le Bien Vivre ensemble sur des territoires de qualité.

LISTE DES PERSONNES CONSULTEES, INTERROGEES ET AUDITIONNEES

Martin GUESPEREAU, directeur de l'agence de l'eau Rhône-méditerranée & Corse

Olivier THIBAULT, directeur de l'agence de l'eau Artois-Picardie

Paul MICHELET, directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse

Michèle ROUSSEAU, directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie

Bruno CINOTTI, directeur général agence de l'eau Adour-Garonne

Noël MATHIEU, directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Martin MALVY, président du Comité de bassin Adour-Garonne

Hervé POHER, président du Comité de bassin Artois-Picardie

Paul GIACOBBI, président du Comité de bassin Corse

Amélius HERNANDEZ, président du Comité de bassin Guadeloupe

Serge BAFAU, président du Comité de bassin Guyane

Serge LEPELTIER, président du Comité de bassin Loire-Bretagne

Daniel CHOMET, président du Comité de bassin Martinique

Ibrahim AMEDI BOINAHERY, président du Comité de bassin Mayotte

Eric FRUTEAU, président du Comité de bassin Réunion

Claude GAILLARD, président du Comité de bassin Rhin-Meuse

Michel DANTIN, président du Comité de bassin Rhône-Méditerranée

André SANTINI, président du Comité de bassin Seine-Normandie

M. BAGEOT, président de l'APPCB et président de la CLE du SAGE Blavet

M. DEMOLDER, président de la CLE du SAGE Vilaine

M. COZILIS, président de la CLE du SAGE Scorff

Mme BLANCHARD, animatrice du SAGE Odet

Mme LOMBARD, animatrice du SAGE Scorff

M. MASQUELIER, animateur du SAGE Elorn

M. ARRONDEAU, animateur du SAGE Vilaine

Mme PELLEAU, chargée de mission APPCB

AMF, ADF, ARF, ADCF

CEDAPA

Thierry DURNERIN, Fédération des Epl

Patrick FALCONE, Conseiller technique Forêt, Développement durable et Cheval au cabinet du ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Philippe MASSIOT, président de la Région Bretagne

André LEFEBVRE, Conseiller régional de Bourgogne

Thierry BURLOT, vice-président du Conseil régional de la Bretagne

Jean LAUNAY, Député du Lot, président du Comité national de l'eau

Gilles BRIERE, Chef du service Rivières et espaces naturels au conseil général du Vaucluse

Pascal BONNETAIN, Président EPTB Ardèche, CNE, conseiller régional Rhône Alpes, président du syndicat mixte Ardèche Claire

Sylvie DETOC, directrice de la délégation régionale Armor-Finistère de l'Agence de l'eau Loire Bretagne

Jean-Pierre RIDEAU, DEB

Virginie DUMOULIN-WIECZORKIEWICZ, Sous-directrice de la DGALN

Bernard ROUSSEAU, Pilote du pôle Ressources en eau et milieux naturels aquatiques de France nature environnement

Emmanuel POILANE, Directeur de la Fondation France Libertés

Philippe MAILLARD, Directeur général de la Lyonnaise des Eaux

Igor SEMO, Directeur des relations institutionnelles de la Lyonnaise des Eaux

Elisabeth DUPONT-KERLAN, Directrice de l'Onema

François LACROIX, Directeur adjoint de l'Onema

René LALEMENT, Directeur de la connaissance et de l'information sur l'eau à l'Onema

Benoit LE GALLIOT, Délégué inter-régional Bretagne-Pays de Loire à l'Onema

Jacques TCHENG, Directeur de la Régie des eaux de Grenoble

Pierre-Alain ROCHE, Président de l'ASTEE

Catherine GREMILLET, Directrice de l'AFEPTB

Daniel MARCOVITCH, VP CNE, VP Onema, Président de l'AFEPTB, conseiller de Paris

Florence DENIER-PASQUIER, Rapporteure de l'avis du CESE « Eau et agriculture »

Fabienne KELLER, Sénatrice du Bas-Rhin

Mauricette STEINFELDER, CGEDD/CPRN

Philippe BOIRET, CGEDD/S5

Armelle DE RIBIER, CGEDD/CPRN

Etienne LEFEBVRE, CGEDD/CPRN

Philippe KEUREMONT, CGEDD

Anne-Marie LEVRAUT, présidente CPRN/ CGEDD

Mercedes GALANO, Directrice des Services de l'Environnement et de l'Assainissement Conseil général du Val de Marne

Pour l'OCDE : **Claire CHARBIT**, Chef de division adjointe des politiques de développement régionale (experte en décentralisation, investissement public), Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial, **Aziza AKHMOUCH**, responsable du programme de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, Direction de la Gouvernance Publique et du Développement territorial, **Céline KAUFFMANN**, Economiste et experte des questions de participation du secteur privé et régulation économique dans le secteur de l'eau, division des politiques réglementaires, Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial, **Xavier LEFLAIVE**, responsable de l'unité eau au sein de la Direction de l'environnement (expert en

financement, instruments économiques, sécurité de l'eau), **Julien HARDELIN**, expert eau (qualité, quantité) au sein de la Direction du Commerce et de l'Agriculture

Pour les SAGE : **Claude DEPUYDT**, Président de CLE, **Lucile GAILLARD**, animatrice de SAGE, **Véronique VICARD**, animatrice de SAGE, **Céline MORIN**, responsable technique et animatrice de SAGE, **Corinne CAUGNAT**, chargée de projet politique territoriale agence de l'eau Seine-Normandie, **Sophie NOURRISSON**, Animatrice de SAGE, **Claude JUVANON**, Président de CLE et **Tiphaine GOURLAY**, animatrice de SAGE.

SAF Agriculteurs de France

M. BOCQUET, IUPP

Claude MIQUEU

Jean-Luc TOULY

Peter PAULISH

Pascal MAUGIS, Chercheur, Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement de Saclay

Christian ECKERT, Député de Meurthe-et-Moselle

Paul DELDUC et **Laurence TAVERNIER**, Conseillers du cabinet de Delphine BATHO

Michel CADOT, préfet de Région Bretagne

Hervé TANGUY, Directeur général adjoint chargé du développement économique et territorial au Conseil général des Côtes d'Armor

Gilles HUET, Eaux et Rivières

Claude REVEILLAULT, CLCV

Freddy HERVOCHON, UFETAM- CFDT

Olivier ANDRAULT, UFC Que Choisir

Guillaume DE LARMINAT, Véolia

Valentine LASSALAS, GDF Suez

Jean-Pierre ARRONDEAU, EPTB Vilaine

Pascal FARJOT, ITEA

Sylvain ROUMEAU, Chargé de mission Agriculture biologique et protection de l'eau à la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB)

Marie-Noël LIENEMANN, Sénatrice de Paris

Coop de France : **Dominique DHUY**, **Irène DE BRETTEVILLE**, **Marie TOBIAS**

Hamid OUMOUSSA, FNPF

J-M PINGAULT, Fédération française des associations de sauvegarde des moulins

Maria VÈNES, UIE

Agricultures & territoires – Chambres d'agriculture de France – APCA

Pascal FÉREY, FNSEA

Anne LE STRAT, Directrice Eau de Paris

Bernard BARRAQUÉ, CNRS

M. RASERA, Président de la chambre régionale des comptes de Bretagne

Philippe DEDRYVER, Cour des comptes

Laurent ROY, Directeur de l'Eau et de la Biodiversité au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Frédéric TIBERGHIEN, Conseiller d'État

Et toutes les personnes, associations et structures qui ont apporté leur réflexion en nous excusant des omissions éventuelles.

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'Ecologie, 8 février 2007.

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

- « 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

- « 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

- 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 QUALITE DE L'EAU

- « Eau et agriculture » avis du CESE, Florence Denier-Pasquier, 2013.

- « 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/l02-215-1/l02-215-1.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). Éd. 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)%20Ecologie%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

- « 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'Ecologie, de l'Energie, 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'Ecologie 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 Francais 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.ecologie.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

- « 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

- « 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

- « 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 ? » 5ème 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 MODELE ECONOMIQUE 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 ? ». 4èmes Rencontres parlementaires sur l'eau. Maison de la Chimie, Paris, 11 février 2010.

6. INGENIERIE 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'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer –

Eau et milieux aquatiques :

http://www.ecologie.gouv.fr/-Eau-et-milieux-aquatiques-.html

Texteau, les textes du domaine de l'eau : http://texteau.ecologie.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

« Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »

www.michel-lesage.fr

DICOM-CAB/RAP /13138 - Rapport groupe travail - juillet 2013 - Crédit photo : IrochkaFotolia - Impression : SG/SPSSI/ATL2 - Imprimé sur du papier certifié écolabel européen