

Synthèse et propositions d'orientations pour une réforme de la politique de l'eau

Avertissement: Le présent document présente les enseignements tirés du débat ouvert qui a eu lieu tout au long de l'année 2003, et les propositions de la ministre de l'écologie et du développement durable en matière de réforme de la politique de l'eau. Ces propositions concernent des mesures législatives, mais aussi organisationnelles, contractuelles, ou financières. Elles seront à nouveau soumises à débat au cours du premier trimestre 2004, de façon à permettre au gouvernement de mettre en œuvre les décisions non législatives, et d'arrêter un projet de loi sur l'eau avant l'été 2004.

Les politiques de l'eau des Etats membres de l'Union européenne sont de plus en plus encadrées au niveau européen. C'est ainsi que depuis le milieu des années 1970, de nombreuses directives réglementent la protection des eaux ou les sources de pollution. Les plus importantes concernent la qualité de l'eau potable, l'assainissement domestique, ou la réduction de la pollution des eaux par les nitrates.

Depuis le 23 octobre 2000, la directive cadre sur l'eau (DCE) fixe des objectifs très ambitieux aux Etats : -parvenir à terme de 15 ans au bon état des eaux,
-réduire, voire supprimer, les rejets de substances dangereuses,
-faire participer le public à l'élaboration et au suivi des politiques,
-tenir compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

La France, comme les autres Etats membres, est tenue d'appliquer cette réglementation européenne et l'Etat est responsable devant l'Union du respect des objectifs approuvés en commun à Bruxelles.

Face à ces enjeux, et malgré le dispositif mis en place par les lois sur l'eau ou la pêche de 1964, 1984, et 1992, force est de constater que la situation en France n'est pas entièrement satisfaisante, même si par certains de ses aspects la DCE est inspirée en partie du modèle français.

En effet, la qualité des eaux n'atteint encore pas le bon état requis par la directive du fait des pollutions ponctuelles ou surtout diffuses insuffisamment maîtrisées, qui compromettent la préservation des ressources en eau destinées à l'alimentation humaine et les activités liées à l'eau ainsi que l'atteinte du bon état écologique des milieux.

L'objectif de bon état écologique¹ des eaux n'est atteint actuellement que sur environ la moitié des points de suivi de la qualité des eaux superficielles.

Par ailleurs, certaines régions du territoire connaissent des déséquilibres entre les besoins et les ressources en eau qui sont préjudiciables aux activités économiques (Sud-Ouest) et à l'équilibre écologique des milieux aquatiques (Marais Poitevin).

Dans soixante dix sept départements les préfets ont pris en 2003 des arrêtés « sécheresse » Dans une quinzaine de départements, de tels arrêtés sont pris systématiquement chaque année ce qui témoigne d'un déséquilibre chronique entre l'offre et le demande en eau.

¹ L'état écologique prend en compte les atteintes structurelles aux milieux aquatiques du fait des modifications de la morphologie et du régime des cours d'eau, de l'érosion ...

Les conséquences des récentes inondations survenues dans diverses régions ont également mis en évidence l'insuffisance des politiques de prévention et d'alerte. La loi relative à la prévention des risques du 22 juillet 2003 comble en grande partie cette lacune, mais ne résout pas la totalité du problème.

Le dispositif d'agences de l'eau créé en 1964 a permis de dégager les moyens nécessaires à un bond en avant des réseaux d'eau et d'assainissement et au traitement des rejets urbains et industriels. Face à ces défis multiples, l'inconstitutionnalité des redevances des agences de l'eau limite de fait leurs possibilités d'évolution et d'adaptation aux nouveaux défis à surmonter. Le dispositif a atteint au fil du temps une complexité sans doute excessive et manque de transparence. Une mission de réflexion sur ce sujet a d'ailleurs été confiée au député Jean-Claude FLORY qui a apporté diverses réponses aux questions posées.

Si les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs de la politique de l'eau, de nouvelles perspectives en matière de décentralisation peuvent être l'occasion d'accroître l'efficacité.

Ainsi, si notre dispositif s'est révélé assez bien adapté pour répondre à des enjeux ponctuels avec des responsabilités bien identifiables, il a montré quelques limites dès lors qu'il faut s'attaquer à des enjeux plus diffus : pollutions par les engrais et les produits phytosanitaires, qualité défailante de l'assainissement non collectif, gestion non coordonnée des petits prélèvements... Le nombre de points de mesure où la teneur en nitrates des eaux souterraines dépasse 40 mg/l a augmenté de 13% en 10 ans et les pesticides sont présents dans la majorité des points observés.

Enfin, le fonctionnement du service public de l'eau et de l'assainissement manque encore de transparence, et l'accès à l'eau de tous n'est pas assuré partout dans des conditions équitables alors que la France en a défendu le principe dans plusieurs sommets internationaux (coupures d'eau parfois intempestives dans les logements locatifs, dispositifs d'aide sociale aux impayés jusqu'à présent défailants...).

Les Français n'ont ainsi pas tous compris les raisons de la hausse du prix de l'eau depuis 15 ans liée en grande partie à la mise en œuvre des directives européennes sur l'eau potable ou le traitement des eaux usées urbaines. Il est impératif, comme la DCE y engage, d'assurer une meilleure participation des usagers à la gestion des services d'eau et d'assainissement et des milieux aquatiques.

Au final, tous les acteurs de l'eau s'accordent pour penser qu'une réforme de la politique de l'eau s'avère nécessaire. Le débat organisé tout au long de l'année 2003 a permis de dégager des orientations et de les confronter aux aspirations du grand public. Ces orientations, qui comprennent des mesures législatives, mais aussi de nature organisationnelle, contractuelle ou financière, concernent principalement la restauration de la qualité des ressources en eau, notamment celles destinées à la production d'eau potable, la restauration de la qualité écologique des milieux, la maîtrise de l'impact des activités humaines sur les milieux, l'évolution de l'organisation institutionnelle et des circuits de financements, l'action réglementaire, l'information et la participation du public, la réforme des redevances des agences de l'eau, l'accès à l'eau et à l'assainissement et la solidarité internationale dans le domaine de l'eau.

La politique de l'eau interférant avec d'autres politiques, le gouvernement a souhaité utiliser les opportunités qui se présentaient, notamment lorsque les débats en cours montraient un certain consensus. Cette méthode a ainsi permis, tout en respectant une vision globale de la gestion de l'eau, d'articuler celle-ci au mieux avec les autres politiques qui progressaient de leur côté.

Ainsi diverses dispositions ont d'ores et déjà été prévues dans des textes déjà adoptés ou en voie de l'être, notamment le volet inondations de la loi du 30 juillet 2003 sur les risques, la loi de programme sur l'outre mer qui a instauré la possibilité pour les offices de l'eau de mettre en place

des redevances, le volet zones humides du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, le volet protection des captages du projet de loi d'orientation de la santé publique (LOSP)...

Il faut enfin noter un souci de l'ensemble des acteurs pour que la réforme à mener se traduise par une simplification des dispositifs, et non une complexification. Une attention particulière devra être apportée à ce point.

1. De l'eau potable de qualité pour tous.

- **Protéger les captages existants.**

Les périmètres de protection de captages sont un outil essentiel de la politique de protection des captages, mais son utilisation est loin d'être satisfaisante. Des simplifications de procédure sont proposées dans le cadre du projet de loi d'orientation de la santé publique (LOSP) présentée au Parlement, ainsi que des mesures pour assurer un meilleur contrôle du respect des servitudes imposées dans les périmètres. Les périmètres sont recentrés sur leur objet principal, qui est la protection de la ressource face à une pollution accidentelle.

En sus de ces mesures, et afin d'accélérer la mise en oeuvre des périmètres, il est proposé d'officialiser l'appui des conseils généraux et au besoin d'instituer une procédure de constat de carence permettant à l'administration de se substituer à la collectivité défaillante.

La réglementation des périmètres de protection pourrait être également élargie à la protection quantitative, afin de limiter les prélèvements d'eau en amont des captages eau potable de façon à ne pas couper l'alimentation du captage en cas d'étiage ni à accélérer sa pollution.

Les subventions d'investissements pour les services de gestion d'eau pourraient être conditionnées à l'existence ou au lancement de procédure de fixation de périmètres.

Par analogie avec les atlas des zones inondables, les services de l'Etat pourraient établir et diffuser des atlas des zones susceptibles d'être assujetties à la réglementation des périmètres de protection.

- **Lutter contre les pollutions diffuses et préserver les ressources en eau pour le futur.**

Les périmètres de protection tels qu'ils existent ne sont pas un outil adapté à la lutte contre les pollutions diffuses. A cet égard, la préservation de la ressource en eau nécessite des pratiques agricoles adaptées telles que la remise en prairie ou la gestion des engrais et des pesticides. En encouragement à ces modifications de pratique, des aides financières pourraient être apportées.

Il est proposé de s'inspirer du dispositif déjà voté par le Parlement pour les zones d'érosion dans le cadre de la loi risques. En concertation avec l'ensemble des acteurs, seraient définis des programmes d'actions de modifications des pratiques agricoles telles que la mise en place de bandes enherbées, la replantation de haies, etc., ces actions pouvant recevoir des aides financières. Ces actions pourraient être rendues obligatoires en fonction des enjeux pour la collectivité et des résultats du volontariat.

Ce dispositif serait étendu à la protection qualitative des zones de captage futur.

- **Prévenir les nouvelles pollutions.**

Quatre types de « nouveaux polluants » méritent une attention particulière :

- les perturbateurs endocriniens,
- les substances médicamenteuses,

- les toxines algales,
- les agents infectieux non conventionnels.

L'action publique doit se développer prioritairement dans deux directions : évaluer les milieux existants, et les risques sur les parties amont des bassins versants des captages d'eau potable, des baignades, ou des gisements conchylicoles.

Face à l'impossibilité de rechercher tous les polluants potentiels, on s'attachera à développer des indicateurs globaux de la qualité des milieux.

2. Protéger les milieux aquatiques.

• La restauration des milieux

L'amélioration de l'état des milieux aquatiques n'a pas atteint le niveau que l'on pouvait escompter.

Par ailleurs la directive-cadre européenne change la façon d'évaluer la situation des milieux aquatiques. Elle donne la prépondérance à l'évaluation par la biologie. Les systèmes d'évaluation seront donc essentiellement basés sur des paramètres biologiques. Or, pour que les éléments biologiques qui servent à évaluer cet état puissent se trouver en situation favorable dans les milieux aquatiques, il faut que ceux-ci disposent d'une morphologie diversifiée, garante de la présence d'habitats colonisables par la faune et la flore.

Les mesures qui suivent sont donc nécessaires.

Lutter contre l'érosion des sols à l'échelle des bassins versants

La résorption de l'impact de l'érosion des sols à l'échelle des bassins versants est un enjeu majeur. Les dispositions de la loi « risques » (art L 114-1 du code rural) pourraient être étendues à l'échelle des bassins versants dès lors que l'érosion des sols contribue au risque de non atteinte du bon état des milieux aquatiques.

Préserver et reconquérir la morphologie des milieux aquatiques

La reconquête de la morphologie des milieux aquatiques est aussi stratégique que la reconquête de la qualité de l'eau. Cet objectif doit être couplé avec un objectif de bon entretien des rivières, notamment en matière de prévention des inondations.

Certaines définitions du code de l'environnement doivent être précisées : lit mineur, tronçon homogène de cours d'eau à l'échelle duquel doivent se faire le raisonnement d'intervention et l'appréciation des incidences...Les dispositions réglementaires en la matière doivent être rendues cohérentes (articles L 215-15, L 215-16, L 215-20 et L 215-22, L 432-1 et L432-5) .

Au niveau réglementaire, il faut modifier le décret « nomenclature eau » pour les opérations de curage et prendre un arrêté précisant les modalités de réalisation de ces opérations (en cours) . Il faut également imposer une étude globale d'aménagement et de gestion à l'échelle de tronçons homogènes.

Enfin il faut vulgariser les connaissances de base sur la restauration et l'entretien des milieux aquatiques (guides techniques,...) et anticiper les besoins en formations sur la restauration et l'entretien des milieux aquatiques (aspects juridiques et techniques), y compris pour les entreprises réalisant des travaux en milieux aquatiques.

Décloisonner les cours d'eau

Le linéaire des cours d'eau peut être fortement perturbé par la présence de nombreux petits ouvrages dont certains ne sont aujourd'hui plus utilisés. Aussi, faut-il arriver à minimiser, voire à supprimer, les impacts provoqués par la non-gestion de ces ouvrages. Pour les barrages ayant conservé une fonction, leur gestion est aussi à améliorer.

Les SAGE devraient permettre d'instaurer des modalités de gestion pour les petits ouvrages au fil de l'eau pour permettre le transit sédimentaire et faciliter la circulation des espèces, et le cas échéant donner l'alternative de la suppression de l'ouvrage. En cas de manquement aux obligations liées au droit d'eau il faudrait utiliser la possibilité d'exécution d'office de certains travaux et inciter le recours à une procédure de gestion publique.

Les impacts des barrages sur les cours d'eau pourraient être pris en compte dans une nouvelle redevance sur les barrages à créer (voir chapitre sur les redevances).

L'utilisation des barrages existants serait optimisée. Des simplifications de procédure seraient apportées afin d'encourager la multi-fonctionnalité des barrages ou de faciliter leur modernisation.

Le fonctionnement par écluses de barrages existants serait aménagé progressivement d'ici 2015 dans des conditions encadrées par la loi.

L'obligation de remise en état des lieux à l'échéance des titres administratifs des barrages devrait être rendue obligatoire. La mise en place de dispositions législatives adaptées permettant de disposer des financements nécessaires est à prévoir :

- possibilité de prévoir dans une concession une clause de remise en état du site aux frais du concessionnaire en fin d'exploitation ;
- instaurer des garanties financières pour la remise en état des milieux.

Passer de la notion de « débit réservé » à celle de « régime réservé ».

La modulation du débit réservé dans l'année est intéressante du point de vue de l'intérêt environnemental et, dans certains cas, du point de vue énergétique.

Au concept de « débit réservé » on propose que soit substitué celui de « régime réservé » à l'aval de tous les ouvrages et installations de prélèvements dans les cours d'eau, y compris les ouvrages existants. Le régime « réservé » est défini comme un débit dont la valeur peut varier en fonction des périodes de l'année, sans toutefois être inférieur en moyenne sur l'année au 10^{ème} du module du cours d'eau.

Rénover certains dispositifs de protection des cours d'eau: rivières « réservées » et classement pour la circulation des poissons migrateurs.

Une procédure unique inscrite au code de l'environnement pourrait remplacer les dispositions de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de la force hydraulique et de l'article L.432-6 du code de l'environnement.

Les classements de cours d'eau seraient réexaminés aux échelles des bassins et l'ensemble des activités susceptibles d'avoir des impacts sur la morphologie et le régime hydraulique des cours d'eau sera pris en compte.

Préserver et restaurer les zones humides

Des dispositions pour la préservation et la restauration des zones humides figurent dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Elles concernent notamment la délimitation de

ces zones, la mise en place de plans d'actions à l'échelle des bassins versants concernés, à l'image de ce qui est proposé pour la préservation des ressources en eau potable, la possibilité pour les SAGE de mettre en place des servitudes pour la protection des zones les plus stratégiques, et enfin diverses mesures d'ordre foncier (rôle des ASA, exonération de taxes foncières, intervention du conservatoire du littoral, etc.). Il conviendra de compléter ces mesures avec des modifications de la nomenclature au titre du code de l'environnement (ex : seuils pour les remblaiements ou les drainages,...).

Amender diverses procédures administratives et autres dispositions juridiques.

Diverses mesures ont été actées par le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire consacré au développement des territoires ruraux :

- Prendre les décrets d'application de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt concernant les milieux aquatiques en vue d'assurer leur conservation.
- Développer l'information sur les inconvénients de l'introduction des espèces allochtones envahissantes et adapter la réglementation concernant ces espèces.

Par ailleurs il convient de modifier le décret nomenclature « loi sur l'eau » en vue de limiter l'impact des plans d'eau sur les cours d'eau et l'équilibre écologique des fonds de vallées.

• **La gestion quantitative de l'eau.**

De nombreuses ressources en eau, superficielles ou souterraines, sont en situation de déséquilibre chronique : les prélèvements qui y sont effectués empêchent un renouvellement pérenne de la ressource, ainsi qu'une contribution suffisante à l'alimentation des milieux aquatiques (marais, rivières) qui en dépendent.

La connaissance de la ressource et le comptage des prélèvements

La connaissance de la ressource, notamment en matière d'eaux souterraines sera développée.

La disposition du Code de l'Environnement (L 214-8) qui impose le comptage peut être mal interprétée car sa rédaction est peu explicite. Une définition plus claire du mode de comptage permettrait de supprimer toute équivoque.

La redevance pour prélèvement et consommation d'eau

Il paraît souhaitable de distinguer un tarif spécifique tenant compte du contexte économique de l'usage de l'eau. Cela permettrait d'éviter de créer divers abattements et d'aboutir à une redevance simple, modulée uniquement en fonction de l'état de la ressource (en déséquilibre ou non) et de l'usage de l'eau. Alors que la redevance moyenne pour l'irrigation est aujourd'hui de 0,5 c/m³, la modulation pourrait s'inscrire dans une fourchette de 1 à 3 c/m³ afin de donner un signal fort quant à l'impact sur la ressource en eau.

Le nouveau système de redevance devrait prendre en compte également les dérivations.

La répartition des eaux pour les ressources en déséquilibre

Les zones de répartition des eaux (ZRE.) pourraient être définies au niveau du bassin. Dans ces zones identifiées comme en déséquilibre, les contraintes réglementaires des autorisations de prélèvements seraient renforcées.

Dans les ZRE, l'élaboration de SAGE comportant des volumes plafonds par usage pourrait être rendue obligatoire ; mais en leur absence, l'autorité administrative attribuerait un volume à une structure collective qui serait chargée de la répartition du quota global ainsi que des pénalités ou sanctions :

- si la majorité des préleveurs acceptent au niveau du bassin versant ou de la nappe d'adhérer à une association syndicale (ASA ou ASL), la gestion de la répartition du volume pourrait lui être confiée, ainsi que les opérations de conseil, de gestion et d'entretien des compteurs ou de mise en place de réseaux de mesures.
- en l'absence de majorité favorable à la création d'une ASA, le Préfet fixerait d'office ces volumes qui s'imposeraient aux autorisations de prélèvement au titre de la loi sur l'eau.

L'équilibre de l'offre et de la demande.

La création de réserves nouvelles est rarement une solution durable pour la gestion des milieux. A cet égard, il est souhaitable d'encourager la diversification des fonctions des ouvrages existants. La valorisation énergétique des volumes lâchés par des barrages sans activité hydroélectrique doit être recherchée et facilitée au plan réglementaire, tout comme l'utilisation de retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage doit également être envisagé.

Afin d'inciter les gestionnaires de barrages à contribuer au soutien d'étiage des cours d'eau, la redevance à créer sur les barrages devrait comporter un volet sur le stockage des volumes d'eau pendant la période d'étiage.

Ce n'est qu'exceptionnellement que la création d'une réserve nouvelle doit être envisagée, lorsque le déséquilibre est tel que toutes les autres solutions seront insuffisantes pour le résorber. Mais il s'agit de s'assurer que cette démarche n'entraînera pas une nouvelle fuite en avant.

A cet égard, la création de petites retenues de substitution ou « retenues collinaires » est probablement une solution moins agressive sur le plan environnemental, dès lors que leur impact est apprécié globalement à l'échelle du bassin versant, que la gestion en est collective, et que ces projets s'accompagnent d'une politique d'économie d'eau et de pratiques agricoles adaptées ... et économiquement viables. Des études globales seront engagées par les agences de l'eau et les services déconcentrés de l'Etat sur les bassins particulièrement déficitaires afin d'évaluer ce qui est faisable en matière de mobilisation de la ressource sur les plans économiques et environnementaux, et de mettre à la disposition des acteurs locaux les éléments pour bâtir s'ils le souhaitent un programme de construction de retenues collinaires

La gestion des crises de sécheresse et de canicule

Indépendamment de cette recherche d'un équilibre général entre les prélèvements et les ressources en eau, nous nous devons de savoir-faire face à des périodes exceptionnellement sèches ou chaudes. Après avoir évalué la manière dont a été gérée la crise climatique de cet été, un plan d'améliorations du dispositif de gestion de crise sera lancé dès le début de l'année 2004, axé sur les principes suivants :

- mieux anticiper les périodes de sécheresse et de canicule par un suivi renforcé des ressources en eau et une planification préalable des mesures de limitation des prélèvements d'eau, renforcer la coordination des mesures par bassin versant, afin de garantir une solidarité s'exerçant de l'amont à l'aval des cours d'eau,

- assurer une gestion concertée de la crise par l'activation en cas de période sèche d'un comité national de suivi, rassemblant l'ensemble des acteurs concernés et présidé par une personnalité indépendante.

- **Les milieux littoraux et marins**

La mer est à l'aval des bassins versants. Les principales pollutions sont d'origine tellurique et la mer est le réceptacle des pollutions des eaux intérieures.

La mise en œuvre de la politique de l'eau en mer repose sur les mêmes principes que partout ailleurs, mais avec des acteurs et des modalités spécifiques :

- des outils d'observations spécifiques sur lesquels on a encore des progrès à faire (recherche),
- des acteurs particuliers qui doivent être associés à la politique de l'eau en amont d'autant qu'ils en subissent les conséquences.

La qualité des eaux à vocation touristique en particulier aux eaux de baignade fait l'objet d'une grande attention de la part du public. C'est la raison pour laquelle la France soutient une révision réaliste de la directive européenne qui a bientôt 30 ans. L'amélioration de l'information, l'obligation d'identifier les causes de pollution potentielle et la gestion active des sites de baignade sont au cœur des dispositions que notre pays défend au plan européen.

La résolution des problèmes de pollution des milieux littoraux et marins nécessite des outils ad hoc, mais à priori dans un cadre existant (SAGE littoraux, contrats de baies, intervention des agences de l'eau...).

3 Maîtriser l'impact des activités humaines.

L'assainissement domestique.

Les premières phases du débat sur l'eau ont montré que l'assainissement non collectif et la gestion des boues constituaient deux préoccupations majeures pour lesquelles des mesures d'envergures étaient nécessaires.

Par ailleurs, un effort sur les réseaux reste nécessaire pour améliorer le raccordement des particuliers et mieux maîtriser les effluents parvenant dans les stations d'épuration. Parallèlement, la maîtrise de l'assainissement pluvial doit être prise en compte.

Enfin, de manière plus spécifique l'assainissement de l'agglomération parisienne mérite une clarification juridique.

L'assainissement non collectif

Les communes rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre du contrôle des dispositifs d'assainissement non collectif et la compétence de contrôle est insuffisante en soi pour permettre la mise à niveau d'ouvrages existants défectueux. En outre, les agences de l'eau ne peuvent, pour des raisons pratiques, apporter des aides aux particuliers pour les travaux de réhabilitation mais souhaitent pouvoir intervenir sur des opérations groupées.

Face à ces difficultés, trois types de solutions sont proposés :

a/ Aménager le statut du service (passage d'un service public industriel et commercial à un service public administratif), pour les communes qui se limiteraient à la seule obligation de contrôle.

b/ Améliorer les moyens d'action des collectivités.

- Permettre au département d'apporter une assistance technique dans le domaine de l'assainissement non collectif.
- Introduire une nouvelle compétence facultative pour les communes (au même titre que l'entretien) pour réhabiliter les systèmes existants défectueux (ainsi que de création sur des immeubles existants qui en sont dépourvus).
- Généraliser l'obligation d'équipement d'un système d'assainissement non collectif pour les immeubles et installations destinés à un autre usage que l'habitat lorsqu'ils ne sont pas desservis par un réseau de collecte et ne rentrent pas dans la législation des installations classées.
- Renforcer la sanction financière existante prévue en cas de non-respect des obligations par les usagers, et créer une sanction pénale pour refus d'accès de la propriété aux contrôleurs.

c/ Autoriser les agences de l'eau à attribuer des aides à des mandataires collectifs et pas seulement directement aux maîtres d'ouvrages.

Les boues d'épuration.

Le recyclage en agriculture des boues résiduares urbaines représente un bon compromis écologique et économique, et ne pose pas de problème sanitaire sur la base des connaissances actuelles et de l'historique important dont on dispose, dans la mesure où la réglementation est respectée. Si cette filière n'est pas systématiquement la meilleure, en particulier pour les grosses agglomérations où l'incinération peut s'avérer écologiquement meilleure compte tenu des distances de transport, c'est une solution particulièrement bien adaptée dans la majorité des cas.

Mais une importante controverse s'est développée sur fond de crises sanitaires (sang contaminé, vache folle ...) conduisant à des blocages de la filière.

La conférence citoyenne sur les boues organisée les 22 et 23 novembre 2003 a permis de définir des éléments de réponse à cette situation. Parmi les pistes qui peuvent être retenues on peut citer :

- Le développement d'une politique renforcée de contrôle dans le cadre de la réforme de la police de l'eau (cf. infra)
- La mise en place d'une politique de communication et d'information des élus et des citoyens sur les enjeux de la politique de gestion des sous-produits de l'assainissement. A cet égard, le rapport annuel du maire devrait comporter des informations sur le devenir des boues produites
- La recherche de « nouvelles » filières de recyclage :
 - Normalisation du compost de boues permettant une diversification de l'épandage. Un arrêté interministériel pourrait être pris dans les semaines à venir afin de donner au compost normalisé le statut de produit et non plus celui de déchet.
 - Développement de l'épandage dans des opérations de végétalisation qui permet de recycler des boues en milieu urbain.
 - Une incitation forte à l'utilisation de techniques d'épandage générant moins d'inconvénients, notamment olfactifs : enfouissement, etc.
- Les risques liés à cette pratique, hormis le risque de développement (ie liés à des phénomènes inconnus aujourd'hui) sont ceux, classiques, d'un incident technique, entraînant une non-application de la réglementation. Ces risques sont assurables comme ceux liés à n'importe quelle activité, une réflexion spécifique sera menée avec les assureurs et les élus locaux pour améliorer les dispositifs actuels d'assurance. Cela étant, il est vrai que le risque de développement existe, et l'on comprend les craintes du monde agricole, qui y a été sévèrement confronté lors de la crise de la vache folle. Aussi, afin de sécuriser la filière et de rassurer les acteurs, un dispositif de garantie financière

destiné à prémunir les agriculteurs contre d'éventuels dommages non assurables liés à l'utilisation de boues de stations d'épuration urbaines en agriculture pourrait être mis en place, sans remettre en cause la responsabilité du producteur de boues concerné. Ce dispositif serait alimenté par les redevances des agences de l'eau et serait géré avec l'appui de l'ANEMA (voir plus loin).

Le raccordement au réseau

Il est proposé de renforcer les dispositions existantes en matière de raccordement des rejets d'eaux usées non domestiques au réseau, en apportant de nouveaux outils aux communes pour assurer le contrôle de ces raccordements, et élargir le champ d'intervention des communes sur ces contrôles.

Il est proposé également d'apporter aux collectivités des outils d'intervention nouveaux, qui permettent d'assurer l'amélioration de la qualité des branchements et des rejets aux réseaux, par exemple en introduisant la possibilité pour les communes de proposer la réalisation de travaux de raccordement.

L'assainissement pluvial

La maîtrise de l'assainissement des eaux pluviales est importante en matière de lutte contre la pollution et de prévention des inondations.

A cet égard, les communes disposent de la possibilité de financer leur politique en la matière par le biais de redevance pour service rendu. Elles y seront incitées, soit par la voie législative, soit par le biais d'une circulaire leur rappelant les possibilités

Par ailleurs la mise en place d'une redevance au profit des agences de l'eau fondée sur la limitation du ruissellement sera mise à l'étude, dans la mesure où elle aurait l'avantage de mettre l'accent, même symboliquement, sur la politique de lutte contre l'imperméabilisation et d'incitation à l'utilisation de techniques alternatives.

L'assainissement de l'agglomération parisienne

Les compétences en matière d'assainissement dans l'agglomération parisienne sont réparties entre les communes, les départements de la petite couronne et le Syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP).

Il pourrait être proposé d'introduire une disposition législative claire dans le code général des collectivités territoriales, afin de lever toute ambiguïté, exposant les compétences des départements de la petite couronne et du SIAAP. Celle-ci permettrait également de donner une base légale à l'intervention des départements de la petite couronne en matière de collecte au profit de certaines communes situées dans des départements de la grande couronne.

L'agriculture.

Les relations entre agriculture et réforme de la politique de l'eau relèvent de trois grands thèmes :

La politique agricole commune (PAC), demeure le levier essentiel de l'activité agricole. Du point de vue de la ressource en eau, le développement de l'écoconditionnalité et des mesures agro-environnementales constitue une évolution positive, qui en tout état de cause sera, si on sait la mettre en œuvre de façon appropriée, l'outil le plus efficace de reconquête de la ressource en eau.

Dans le domaine financier, les agriculteurs bénéficient d'aides en provenance du secteur de l'eau. Pour la pérennité de ce dispositif, ils doivent entrer pleinement dans le système de solidarité des agences de l'eau. Cela signifie que leur contribution ne doit pas être symbolique tout en tenant

compte de leurs contraintes économiques. Par contre, du fait que les aides, notamment de la PAC, continueront à représenter une part significative voire prépondérante du revenu de l'agriculteur, il semble illusoire de vouloir faire jouer un rôle incitatif à des redevances dont le montant est beaucoup plus faible.

De nouveaux enjeux réglementaires apparaissent lorsqu'il s'agit de gérer une ressource en eau insuffisante ou soumise à une forte pollution. Face à de telles situations, les procédures collectives volontaires, dans lesquelles les agriculteurs ont fait leur preuve, notamment en matière de gestion de la production, deviennent indispensables. Il faut aussi dans les cas extrêmes pouvoir rendre obligatoires certaines actions, et/ou mettre en place une gestion collective de quotas.

Les produits phytosanitaires

La France occupe le deuxième rang mondial en matière de consommation de produits phytosanitaires. Ces produits contiennent des molécules qui peuvent présenter un risque pour l'homme et les écosystèmes. Ils constituent sans conteste le principal problème en matière de pollution diffuse pour les années à venir.

Le cinquième rapport IFEN, qui ne porte que sur le compartiment « eau », montre une contamination préoccupante des eaux par les produits phytosanitaires.

Améliorer la connaissance et la transparence

Pour mieux caractériser l'exposition aux pesticides des populations et des écosystèmes et se donner les moyens d'en évaluer les impacts, les suivis des résidus dans les denrées seront accentués et les études épidémiologiques notamment sur la santé des agriculteurs utilisant ces produits devraient être fortement développées.

Un véritable « observatoire interministériel des pesticides » devrait être mis en oeuvre, qui implique de renforcer l'effort de connaissance sur les contaminations d'autres compartiments de l'environnement (sol, air, flore, faune sauvage...) et des aliments et d'assurer la transparence des résultats.

Une meilleure évaluation passe également par la traçabilité des produits vendus localement ainsi que par une enquête sur les pratiques culturales spécifiques, sachant qu'actuellement, seuls les exploitants adoptant le cahier des charges de l'agriculture raisonnée sont tenus d'enregistrer leurs pratiques..

La recherche publique doit être développée vers la mise au point de méthodes alternatives à l'utilisation de produits chimiques. Ces travaux doivent par ailleurs se consacrer davantage à la dimension socio-économique des pratiques et des modèles de production agricole susceptibles d'offrir des alternatives durables à l'utilisation, même rationalisée, des pesticides.

Devrait être enfin lancée une opération de communication à la fois sur les risques potentiels liés aux phytosanitaires et sur les solutions alternatives. A cet égard, pourrait être mise à l'étude, ainsi que le propose le rapport parlementaire sur « eau et agriculture », la possibilité d'encadrer la publicité sur ces produits ainsi que l'inclusion d'un avertissement dans l'étiquetage.

Agir sur les produits

Dans la liste européenne des substances prioritaires, certains produits comme le lindane et l'atrazine font déjà l'objet de mesures d'interdiction en France. Afin d'accélérer la réduction de l'usage de l'ensemble des produits de la liste, une réflexion devrait être menée sur les possibilités d'améliorer les critères définissant l'assiette et les taux de la taxe sur les produits antiparasitaires (TGAP), afin

de dissuader davantage l'usage de certains produits. Le produit de cette taxe devrait être utilisé pour la lutte contre cette pollution.

Corrélativement, la politique d'homologation devrait être améliorée (interdiction de certaines substances, réduction de doses homologuées, suivis post-homologation, liste négative de mélanges interdits, traitabilité des molécules ...).

S'agissant de l'ensemble des substances commercialisées, le ministère chargé de l'écologie, poursuivra sa participation au financement de la filière de récupération de produits non utilisés. Les producteurs devront intégrer dans les emballages des produits les équipements de protection nécessaires à leur application.

Agir sur les pratiques agricoles, voire sur le modèle de développement agricole

Compte tenu de la nature des produits phytosanitaires, leur mise en œuvre, doit s'accompagner non seulement d'actions de conseils, mais aussi d'obligations et de contrôles.

Le ministère continuera à apporter son soutien et son appui financier aux groupes régionaux, chargés de la lutte contre la pollution par les produits phytosanitaires.

Pour protéger certaines ressources stratégiques en eau potable, des dispositifs enherbés pourraient être rendus obligatoires, des distances minimales d'épandage imposées vis à vis des cours d'eau, certaines substances interdites. Les pertes ou surcoûts de ces mesures pourraient faire l'objet d'aides financières.

La mission de contrôle lors de l'utilisation des produits pourrait être étendue à certains agents de la police de l'eau.

Le projet de loi sur l'eau pourrait donner un cadre législatif au contrôle obligatoire des pulvérisateurs. La faisabilité d'un système de qualification des utilisateurs professionnels serait mise à l'étude.

Le dispositif d'agrément des distributeurs serait progressivement remplacé par un régime de certification, portant sur l'application de normes rigoureuses, notamment en matière de formation des employés et de conseil.

Les agences de l'eau seront invitées à mettre en place une politique d'aide, corrélativement au reversement de la TGAP Phyto à leur budget.

Une attention particulière sera enfin accordée aux DOM car plusieurs rapports y ont mis en évidence des problèmes spécifiques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires.

La redevance sur l'azote

Le projet de redevance sur les excédents d'azote proposé par l'ancien gouvernement est d'une application trop complexe et son coût de gestion trop élevé. Le système de la TGAP sans retour aux agences, appliqué aux produits phytosanitaires, est plus simple, mais il ne permet pas l'intégration des agriculteurs au système des agences. Ces deux approches ne peuvent donc pas être retenues.

Le système de forfait par hectare en complément de l'actuelle redevance élevage proposé par le rapport du député FLORY permet d'intégrer certaines pratiques agricoles. Toutefois, la multiplication des modulations incitatives pourrait fortement alourdir ce dispositif et le rendre inapplicable. Cette option ne paraît pas devoir être retenue.

En effet, ainsi que le propose le rapport de la mission parlementaire sur « eau et agriculture », un scénario plus simple et aussi efficace repose sur une redevance fondée sur l'azote acheté à travers les engrais et les aliments du bétail. Ce dispositif, qui se substituerait à l'actuelle redevance élevage,

favorise les pratiques agricoles basées sur l'utilisation des terres et des prairies pour l'alimentation du bétail ainsi que le recyclage des effluents d'élevage(lien au sol). Il pourrait tenir compte de pratiques favorables à la qualité de l'eau, certifiées par un organisme approprié Ce dispositif pourrait en outre facilement être étendu aux phosphates.

Ce dispositif se traduirait aussi par l'élargissement des interventions financières des agences de l'eau en faveur des pratiques agricoles nécessaires à la préservation de ressources en eau présentant un intérêt particulier pour les collectivités.

Un montant équivalent à celui du produit de la TGAP sur les produits phytosanitaires pourrait être envisagé pour chacun des domaines de l'élevage et des cultures, soit un total de 60 M€, ce qui correspond à 2,5 % des achats d'engrais minéraux et 0,6 % des achats d'aliments du bétail.

Un pourcentage de réduction de la redevance pourrait être attribué sur la base de justificatifs par exemple pour l'épandage de boues de stations d'épuration ou l'agriculture raisonnée, dans une logique de certification de cette pratique.

Cas des zones vulnérables et des zones en fort excédent d'azote, notamment exemple de la Bretagne.

Les pollutions diffuses par les nitrates d'origine agricole concernent l'ensemble des zones vulnérables et ont une acuité particulière dans les zones en excédent d'azote comme la Bretagne. Il paraît utile de cibler les efforts sur le raisonnement de la fertilisation, exigence de la directive « nitrates » dans un souci d'efficacité en matière de conditionnalité des aides PAC, et qui permet également de traiter les autres polluants diffus (phosphates, etc..).

Dans certaines zones, l'agriculture tend à se rapprocher de véritables pratiques industrielles. Au même titre que celles-ci, l'agriculture se doit alors de régler ses problèmes de pollution. Dans ces zones, il est proposé d'apporter une attention particulière à l'écoconditionnalité des aides à l'installation des jeunes agriculteurs vis à vis de la directive nitrates. Les mesures prises en amont des prises d'eau les plus polluées (couverture hivernale des sols) devraient également être intégrées dans l'écoconditionnalité, et ce d'autant plus que le contentieux européen porte sur ces bassins versants.

Le dispositif des zones d'excédent structurel s'est progressivement complexifié sans pour autant générer une maîtrise suffisamment effective des excédents. En cas d'échec des dispositions actuellement prises, il conviendrait d'étudier des solutions alternatives, telles qu'un dispositif de quotas qui reste à bâtir, mais qui semble la seule réaliste pour la gestion des droits individuels dans un système global contraint.

La mise en œuvre du programme de mise aux normes des élevages (PMPOA) sera dynamisée grâce à des efforts accrus d'information et de sensibilisation du monde agricole et des simplifications de procédure dans l'instruction des dossiers. Des modulations d'aides en faveur des petites exploitations pourraient être mises à l'étude, conformément aux recommandations du rapport de Mme RAMONET et de M.HERTH.

Agriculture et gestion quantitative de la ressource en eau

Les taux des redevances de prélèvement ou consommation d'eau pour l'irrigation apparaissent faibles par rapport aux autres usages.

Il est possible et souhaitable de tenir compte du contexte économique de l'usage de l'eau destinée à l'irrigation dans le calcul général de récupération des coûts. Il conviendra comme pour la redevance azote d'avoir une redevance simple, modulée essentiellement en fonction de l'état de la ressource.

La modulation entre les bassins pourrait s'inscrire dans une fourchette de 1 à 3 c€/m³, soit le double de la situation actuelle.

L'industrie et la production d'énergie.

La combinaison des aides des agences de l'eau, de la pression réglementaire de l'inspection des installations classées, et des efforts de rénovation du tissu industriel a permis d'enregistrer des progrès très significatifs en matière de réduction des pollutions ponctuelles provenant de l'industrie.

Des efforts particuliers doivent être entrepris en direction de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, notamment par un meilleur contrôle de la qualité des raccordements aux réseaux d'assainissement (cf. supra).

En matière de redevances, il convient de confirmer le principe de la prise en compte de la pollution nette pour la détermination des assiettes. Le principe d'équité devant l'impôt implique un traitement équivalent des raccordements industriels et domestiques au regard de redevances concernant la collecte des eaux usées (voir infra).

Les effets de la canicule de l'été 2003 ont montré que les rejets de chaleur dans les rivières n'étaient pas inoffensifs, ce qui plaide pour la prise en compte de ce paramètre dans les assiettes de redevances.

Plusieurs dispositions concernant l'hydroélectricité figurent dans les chapitres traitant des milieux aquatiques, des redevances des agences de l'eau, ou de la réglementation.

La navigation

Afin d'améliorer la gestion des cours d'eau navigables, les dispositions de l'article L 211.7 du code de l'environnement habilitant les collectivités territoriales à intervenir sur les cours d'eau pourraient être étendues aux autres gestionnaires publics, notamment Voies Navigables de France. Cet établissement sera d'ailleurs mieux intégré aux instances de bassin (intégration dans les agences de l'eau notamment).

Le code du domaine public fluvial pourrait être étendu aux départements d'outre mer afin de faciliter la décentralisation de sa gestion.

La gestion des inondations

La loi risque du 30 juillet 2003 a déjà largement traité du sujet. Toutefois, diverses mesures complémentaires sont proposées, notamment:

- Les missions des agences de l'eau pourraient être étendues à la gestion des crues, moyennant des ressources financières ad hoc (cf. infra).
- Les modalités d'attribution automatique du droit de pêche aux associations de pêcheurs en cas de financement public de l'entretien des rivières peuvent constituer un frein à l'intervention des collectivités pour cet entretien. Les modalités de mise en œuvre de cette mesure pourraient faire l'objet d'un examen afin d'évoluer vers plus d'efficacité.
- La politique de mise en œuvre de plans de prévention des risques d'inondation dans les secteurs sensibles sera intensifiée, notamment dans les secteurs situés derrière des digues.

4- L'organisation institutionnelle et la réforme des circuits de financement.

Face aux enjeux sectoriels ci dessus exposés, le système doit évoluer en conservant les principes mis en oeuvre depuis 1964 qui ont fait son succès. L'impératif de rendre constitutionnelles les redevances des agences (comme d'ailleurs celles de pêche) ainsi que l'engagement du Gouvernement dans le sens de la décentralisation ne doivent toutefois pas brouiller le schéma originel de l'organisation de la politique de l'eau, qui doit continuer à reposer sur le triptyque de base : « communes, bassins versants et Etat ».

S'il est donc impératif de garder ce schéma général, cela n'empêche pas de rechercher, dans un souci d'efficacité, l'implication d'autres acteurs motivés et porteurs de solidarités territoriales ou de complémentarités opérationnelles.

- **Les communes et bien sûr leurs groupements, tout d'abord :**

leurs compétences en matière de services publics de l'eau et de l'assainissement doivent non seulement être confortées mais également étendues au domaine de l'assainissement non collectif selon des modalités à préciser. Les regroupements seront bien sûr à encourager encore plus fortement car ils prennent souvent mieux en compte les périmètres de bassins de vie, favorisent une certaine mutualisation des ressources voire permettent des péréquations des prix du service. Une assiette élargie peut en particulier faciliter des engagements de travaux lourds tels que des renouvellements d'ouvrages, la mise aux normes d'équipements de traitement, la réfection de branchements publics en plomb...

Les départements doivent pouvoir continuer à jouer leur rôle traditionnel d'appui technique et financier de proximité aux communes, notamment en milieu rural et lorsque l'intercommunalité n'apporte pas d'avantages déterminants pour la résolution des problèmes locaux. La fonte du FNDAE les a privés d'un moyen d'action important et d'un outil de solidarité entre urbain et rural. Pourquoi ne pas envisager de créer des fonds départementaux ? Cette solidarité interdépartementale ne peut être que le fait d'une péréquation globalisée ou d'un mécanisme de substitution au niveau de chaque bassin ou inter-bassins.

- **Les bassins hydrographiques, ou « districts » tels que les nomme la DCE :**

Ils doivent être confortés comme le lieu de l'élaboration des politiques opérationnelles de l'eau et des milieux aquatiques.

Le Comité de bassin doit voir ses compétences renforcées, dans le cadre général des orientations fixées par le Parlement, pour la fixation des montants des redevances pour les divers usages ou bénéficiaires mais aussi pour le vote des programmes que lui proposeront les agences.

Les missions des **agences** paraissent également devoir être élargies en particulier à la prévention des inondations et à la valorisation des milieux aquatiques et de la faune piscicole. D'une manière générale leurs interventions dans les politiques préventives devraient être accrues et la coordination de leurs actions avec celles des services de l'état devrait être renforcée. Une amélioration du statut des agents des agences de l'eau permettrait d'accroître la mobilité des agents, notamment vers les services de l'état, et réciproquement.

La compétence des **régions** en matière d'aménagement du territoire et de planification territoriale, en font des interlocuteurs incontournables dans l'élaboration des politiques locales de l'eau. Même si toutes n'ont pas des limites cohérentes avec les logiques de bassin, il paraît judicieux de les associer activement à la vie des comités de bassin, selon des modalités restant à définir. Pour

certaines régions dont les limites administratives coïncident assez largement avec les bassins, et qui de ce fait sont très volontaires, une expérimentation de décentralisation de tout ou partie de la fonction d'autorité compétente au sens de la DCE pourrait être proposée. Il va de soi que ces tests devront intégrer le partage des responsabilités qui en découlent avec l'Etat notamment vis à vis de l'Europe.

La procédure des **SAGE**, dont le rôle est jugé par tous comme essentiel dans la mise en œuvre des politiques, sera adaptée dans le sens d'une plus grande efficacité et d'un maniement facilité. Le projet de loi de transposition de la DCE a d'ores et déjà prévu des dispositions spécifiques (SAGE obligatoires notamment), il est proposé en complément d'ouvrir la possibilité de rendre certaines de leurs dispositions opposables au tiers. Les **EPTB** deviendraient en particulier des outils privilégiés sous le contrôle des commissions locales de l'eau. L'élaboration de SAGE concernant les eaux littorales devrait également être encouragée.

- **Le rôle de l'Etat et du niveau national.**

Il semble désormais admis par l'ensemble des acteurs la nécessité d'une implication plus forte du parlement dans la politique de l'eau.. Il est proposé que celui ci se prononce à l'occasion d'une loi de programme sexennale sur les grandes orientations de la politique de l'eau, sur les assiettes des redevances, et sur un encadrement des taux de redevance et des coefficients d'usage.

Au-delà de cet encadrement, et indépendamment des missions régaliennes de l'Etat (polices, tutelle des agences de l'eau, représentation institutionnelle de la France, autorité compétente au sens de la DCE...), c'est la subsidiarité qui doit prévaloir. Ainsi, les interventions financières menées au niveau national seraient recentrées sur ce qui est strictement nécessaire, notamment eu égard aux obligations européennes : des missions de coordination inter-agences, d'études générales et de développement de la recherche, de développement et de mise en œuvre des systèmes d'information et d'évaluation de la qualité des milieux, exigés notamment par la DCE, d'actions internationales, ainsi que de communication ou de sensibilisation au plan national ou de lancement de politiques expérimentales ou spécifiques, voire de solidarité inter-bassin si un consensus se dégage pour cela (on pense notamment aux problèmes hérités du passé, par exemple le lancement d'un programme concernant les sédiments pollués dans les canaux en Artois Picardie).

Afin d'exécuter ces missions dans l'esprit d'association des usagers et des collectivités qui prévaut dans les bassins, il paraît souhaitable que l'Etat ne les assume pas seul mais par le biais d'une Agence Nationale de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ANEMA), établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du MEDD qui pourrait assurer les missions de niveau national décrites ci dessus. Son budget serait alimenté à partir de contributions des agences de l'eau, corrélativement à la suppression du prélèvement de solidarité sur l'eau (FNSE). Son conseil d'administration serait composé de représentants de l'Etat et de représentants des comités de bassin.

Cet établissement reprendrait les attributions du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) en matière de connaissance des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole ainsi que de l'Office International de l'Eau (OIEau) en matière de systèmes d'information et d'action internationale. Afin de ne pas couper la connaissance d'une présence forte sur le terrain, il reprendrait également les attributions du CSP en matière de police de l'eau.

L'établissement serait créé à partir du CSP, par l'adjonction de missions complémentaires. Ses moyens humains seraient ainsi constitués d'agents provenant du CSP (totalité des agents), d'une partie de la direction de l'eau et de l'OIEau. La réorganisation sera progressive et la prise en compte des situations individuelles prévaudra

Le Comité National de l'Eau serait réformé et accueillerait en son sein des représentants du Parlement. Il jouerait en sus de son rôle actuel celui de conseil d'orientation de l'ANEMA.

La réforme institutionnelle dans le domaine de l'eau serait également l'occasion de regrouper les moyens actuellement dispersés dont l'Etat dispose pour gérer les milieux aquatiques, et de réaffirmer que cette gestion doit être l'affaire de tous les usagers et non pas seulement celle des pêcheurs. Les politiques publiques de la pêche et de l'eau seraient ainsi intégrées.

Parallèlement, la structure associative de la pêche serait renforcée (maintien de l'obligation d'adhésion à une association de pêche, obligation pour les fédérations d'adhérer à une structure nationale...). Un échelon national serait structuré à partir de l'Union Nationale des Pêcheurs de France (UNPF) dont les missions et les moyens seraient élargis. Seraient simultanément encouragées et aidées financièrement des actions de promotion de la pêche par l'UNFP et les associations de pêche.

Une organisation similaire serait proposée pour les pêcheurs amateurs aux engins et pour les pêcheurs professionnels.

Une disposition de nature constitutionnelle pourrait permettre le vote d'une loi organique pour arrêter cette organisation afin d'en assurer sa constitutionnalité, sa pérennité et celle de ses financements. Cette disposition trouverait tout naturellement sa place dans la Charte de l'environnement dont le Parlement doit examiner le projet au début de l'année 2004.

Le niveau européen

Ainsi qu'il a été indiqué en préambule, c'est maintenant dans un cadre communautaire que se décident les grandes orientations de la politique de l'eau. Il importe donc que la présence française au niveau européen soit renforcée. La représentation régaliennne de l'Etat continuera d'être assurée par les administrations centrales des ministères compétents. Elle pourra s'appuyer au plan technique en tant que de besoin sur l'ANEMA.

Cette présence française ne doit pas concerner uniquement l'administration et les établissements publics de l'Etat. Dans cet esprit sera développée la mise en place de groupes de concertation « miroirs » des groupes de négociation animés par la Commission européenne pour le suivi de la DCE ou l'élaboration de nouvelles directives. Ces groupes de concertation, animés par la direction de l'eau avec l'appui de l'ANEMA, associeront l'ensemble des acteurs de l'eau concernés par le sujet traité.

Par ailleurs, la responsabilité de la France en tant qu'Etat devant l'Union européenne vis à vis de l'application des directives européennes devra être « partagée » avec les autres acteurs publics de la politique française de l'eau dès lors qu'au nom de la décentralisation ils voient leurs compétences élargies aux dépens de celles de l'Etat.

5- L'action réglementaire.

- **L'organisation de l'Etat déconcentré.**

Le niveau départemental.

L'amélioration du levier réglementaire est une autre condition de la réussite de la réforme. Malgré la création des missions inter services de l'eau (MISE) il y a une dizaine d'années, l'organisation de l'action régaliennne de l'Etat reste très critiquée.

Peu de collectivités territoriales sont candidates à une décentralisation en la matière.

Il est proposé de confier progressivement l’instruction des dossiers à un service unique de l’Etat au plan départemental désigné localement par le préfet, le ministère de rattachement du service s’engageant à lui donner les moyens en personnel nécessaires.

Dans un premier temps, les agents pourraient être placés sous une autorité hiérarchique unique, de façon à laisser le temps à ce service unique de se créer par le biais de la rotation de postes. Ils seront localisés dans une seule et même structure et affectés à temps plein à leurs missions de police. Des organisations interdépartementales pourront également être étudiées

Dans tous les cas la synergie avec la police des installations classées devra être améliorée.

La garderie départementale du CSP, intégrée à l’ANEMA, sera autant que possible géographiquement localisée à proximité du service de police de l’eau, sans pour autant être placée sous l’autorité hiérarchique de ce service..

Enfin il est souhaitable que les services déconcentrés de l’Etat aient les capacités d’apporter en tant que de besoin aux collectivités territoriales, en particulier aux communes rurales et aux petits syndicats, un appui technique de type assistance à maître d’ouvrage dans le respect de la nécessaire séparation des tâches entre missions de contrôle et missions d’appui.

Le niveau régional.

Pièces maîtresses du pôle régional environnement, les DIREN ont une mission de « tête de réseau » territoriale en matière d’environnement et de programmation budgétaire. Elles continueront de prendre en charge les missions suivantes :

- L’animation, la coordination et le concours aux politiques de l’eau et des milieux aquatiques au niveau régional et interdépartemental, notamment l’animation et l’harmonisation de l’action des services départementaux en matière de police de l’eau.
- La coordination entre la politique de l’eau et les autres politiques environnementales.
- L’élaboration et le suivi des outils de planification et de programmation.
- L’organisation, la coordination et, le cas échéant, le recueil, le regroupement, l’exploitation et la diffusion des données et des connaissances relatives à l’eau et aux milieux aquatiques... en lien très fort avec l’ANEMA

Le niveau du bassin ou groupement de bassin (district hydrographique).

Les préfets coordonnateurs de bassin verront leur rôle renforcé dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE : en tant qu’autorité compétente de bassin², ils auront notamment la responsabilité d’approuver les SDAGE et d’élaborer les programmes de mesures. Dans les districts internationaux, ils exercent dès à présent la responsabilité de chef de la délégation française au sein des commissions intergouvernementales de concertation inter – Etat.

En plus de leurs compétences régionales, les DIREN des sièges de comité de bassin assistent dans leurs missions les préfets coordonnateurs de bassin.

Bien entendu, cette organisation suivra les évolutions à venir de l’Etat déconcentré.

² Dans le cas courant où il n’y a pas expérience de décentralisation au niveau régional

- **La simplification de la réglementation et le renforcement de la police.**

- Simplifier la réglementation

En premier lieu il convient de supprimer les doublons entre police de la pêche et police de l'eau et d'unifier la réglementation relative au milieu aquatique **tout en garantissant la protection et la préservation des intérêts visés par les deux législations.** Les documents de planification tels que les SDAGE et les SAGE comporteront un volet relatif à la ressource piscicole constitué par. Les schémas de vocation piscicole deviendront ainsi un volet de ces documents de planification.

Plusieurs dispositions législatives seront introduites dans le deuxième train d'ordonnance envisagé par le gouvernement au nom de la simplification administrative.

- la mise en œuvre de procédures permettant d'instruire administrativement de manière groupée des opérations semblables portant sur une même masse d'eau,
 - la possibilité d'opposition motivée à déclaration en cas d'opérations portant une atteinte grave à l'environnement, accompagnée d'un relèvement des seuils d'autorisation administrative,
 - la possibilité de transaction en cas d'infraction à la police de l'eau,
 - l'extension du régime de plein contentieux à la police de l'eau.
- Certaines dispositions adapteront la réglementation aux enjeux actuels :
 - l'application aux installations classées des mesures préventives en cas d'évènements climatiques exceptionnels,
 - l'instauration d'un contrôle des pulvérisateurs de produits phytosanitaires,
 - la qualification des eaux libres et des eaux closes.
 - D'autres mesures renforceront l'exercice de la police de l'eau:
 - l'opposabilité aux tiers de certaines préconisations des SAGE
 - l'habilitation des agents commissionnés pour accéder aux locaux et aux documents, la possibilité pour eux d'accéder au statut d'officier de police judiciaire sera étudiée.
 - le renforcement du pouvoir des préfets en matière de sanction administrative ou de consignation,
 - l'aggravation des sanctions en cas de braconnage de la civelle ... et d'atteinte aux milieux ou aux autres espèces à fort intérêt patrimonial.
 - La police judiciaire sera renforcée. Sera notamment mise à l'étude la possibilité de spécialiser certains tribunaux sur les délits liés à la police de l'eau

6- Les redevances des agences de l'eau

Les propositions s'inspirent très largement des préconisations du député Jean-Claude FLORY.

- **L'encadrement parlementaire.**

Les redevances des agences de l'eau étant assimilables à des impôts, le Parlement doit en définir les règles d'assiette et en encadrer les taux conformément à la Constitution. L'intervention du

Parlement doit porter également sur les orientations des programmes pluriannuels des agences, dans le cadre d'une loi sexennale de programme et d'un compte rendu annuel dans l'esprit de la LOLF.

Une loi organique pourrait définir l'architecture de ce dispositif.

- **Les comités de bassin.**

Le rôle des comités de bassin serait corrélativement renforcé en leur confiant explicitement l'approbation des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau (y compris les modalités d'aides et les taux des redevances) sur proposition des conseils d'administration.

Ce renforcement des compétences des comités de bassin rend nécessaire une réforme de leur composition visant à accroître leur légitimité à voter les taux des redevances. Le principe de création de commissions géographiques pour chaque comité de bassin sera prévu par un texte réglementaire et non plus seulement par le règlement intérieur.

Les représentants des communes ou de leur groupement devraient être élus par leurs pairs. La représentation de l'Etat serait à l'inverse allégée.

Par ailleurs, les commissions du milieu naturel aquatique (COMINA) deviendraient des commissions élargies thématiques des comités de bassin.

- **Les principes généraux régissant les redevances.**

Comme le rappelle opportunément le rapport FLORY, il convient de « privilégier l'opérationnel par rapport aux principes théoriques. Cela signifie, en particulier, de rechercher à obtenir des dispositifs plus compréhensibles des redevables, plus simples chaque fois que possible, en renonçant systématiquement à toute sophistication technique dès lors qu'elle complexifie le système ».

La contrepartie de la simplicité est que le recours à l'évaluation forfaitaire des assiettes de redevance sur la base des déclarations des redevables doit devenir la pratique courante, le recours à des mesures in situ prenant un caractère exceptionnel.

Au côté de redevances de type « pollueur-payeur », les redevances de type « bénéficiaire » seraient explicitement autorisées par la loi.

Les redevances pourraient être modulées en fonction des capacités contributives des redevables dans la transparence et sous le contrôle du Parlement et tiendraient compte des efforts engagés par les redevables pour diminuer l'impact à l'amont.

- **Les redevances sur la pollution domestique.**

Le système de la contre-valeur doit être abandonné et l'autorité publique responsable de l'assainissement (collectif ou non collectif) doit être identifiée comme le redevable sur la pollution nette apportée par le système d'assainissement au milieu aquatique récepteur.

L'assiette de redevance intégrera de la manière la plus simple possible les apports de pollution provenant des eaux de ruissellement urbain.

La redevance concernera également le domaine de l'assainissement non collectif.

Le traitement particulier appliqué aux petites communes, coefficient d'agglomération inférieur à 1 par exemple en dessous de 2000 habitants, ne correspond plus aux réalités d'aujourd'hui, de même

que l'affichage d'un seuil physique en équivalent habitants. Ils seront supprimés au profit d'une franchise financière.

L'opportunité de maintenir ou non la non-application du coefficient de collecte aux industries raccordées sera examinée. L'hypothèse du remplacement du coefficient multiplicateur de collecte par une redevance additive assise sur les volumes collectés mérite d'être approfondie.

Enfin dans un souci de cohérence d'ensemble du dispositif de taxation de la pollution d'origine domestique, le produit de la TGAP sur les lessives phosphatées sera affecté au budget des agences de l'eau ou de l'ANEMA.

- **Les redevances sur la pollution industrielle.**

Comme pour les redevances de pollution domestique, c'est la pollution nette rejetée au milieu qui doit servir d'assiette pour les redevances sur la pollution d'origine non domestique.

Les dispositions ci dessus concernant les pollutions raccordées aux réseaux d'assainissement collectifs rétabliront une certaine équité entre industries raccordées et non raccordées vis à vis des redevances.

Un toilettage des paramètres retenus pour décrire la pollution non domestique est souhaitable : ainsi faut-il mieux prendre en compte la toxicité chronique et les rejets de chaleur dont on a mis en évidence les effets potentiellement polluants à l'occasion de l'épisode de canicule de l'été.

- **Les redevances sur la pollution d'origine agricole.**

Voir supra le chapitre agriculture.

- **La redevance sur les prélèvements et consommations d'eau.**

Dans un souci de simplification le concept d'eau consommée est abandonné

On retiendrait comme assiette de redevance le volume prélevé dans le milieu qui est un paramètre simple et relativement facile à mesurer. Le taux de la redevance pourra varier en fonction de l'état de la ressource concernée, de l'usage de l'eau prélevée (domestique, agricole, industrielle...), et de la manière dont elle est utilisée puis restituée au milieu naturel (différentes formes d'irrigation par exemple). La prise en compte des différentes formes de dérivation des eaux devra être étudiée.

Le taux appliqué pour les eaux prélevées pour l'alimentation en eau potable pourrait tenir compte de l'implication plus ou moins forte des agences de l'eau dans le financement des investissements dans ce domaine (cas du remplacement des tuyaux en plomb par exemple) ou des besoins de solidarité interdépartementale.

- **Les redevances sur la modification du régime des eaux ou les crues.**

Les agences pourraient percevoir des redevances sur les surfaces nouvellement imperméabilisées ou sur des ouvrages constituant des obstacles à l'écoulement des eaux.

Il pourrait être par ailleurs instauré une redevance basée sur les impacts des ouvrages en rivière dont l'assiette différerait selon leur fonctionnement: hauteur de l'ouvrage, production d'électricité, volume d'eau stocké en période d'étiage (y compris en dérivation)...

- **Des redevances sur les usages récréatifs.**

La mise à disposition d'un milieu aquatique de bonne qualité permettant la pratique de la pêche amateur ou d'une activité nautique légitime la perception de redevances de type bénéficiaire attachées à ces usages. L'actuelle taxe piscicole répond pour une partie de son montant à cette logique.

Des redevances sur l'activité de pêche en lieu et place de la taxe piscicole, voire sur d'autres usages des cours d'eau, pourraient être créées au profit du budget des agences de l'eau.

7- L'accès à l'eau et les missions des services publics d'eau et d'assainissement.

- **La définition de la tarification : une responsabilité locale**

La possibilité de maintenir une part fixe dans la tarification de l'eau semble devoir être maintenue, les collectivités devant en expliquer les motifs et les modalités de calcul.

Une tarification saisonnière peut également permettre d'assurer une meilleure équité de répartition des charges entre habitants permanents et saisonniers, tout en intégrant les contraintes de gestion de la ressource en eau en période de pointe de consommation.

Le principe d'une tarification croissante constitue une incitation à l'économie. Elle peut être particulièrement adaptée dans les zones à ressource rare.

Sous réserve de faisabilité technique, les collectivités doivent pouvoir également mettre en œuvre une tarification sociale.

Enfin, lorsque la disponibilité de la ressource en eau le permet, et dans le respect des principes d'égalité entre usagers et de récupération des coûts des services, une tarification dégressive pourrait être exceptionnellement maintenue pour des activités économiques grosses consommatrices d'eau au vu des conditions particulières de réalisation du service.

Conformément à l'esprit de la directive cadre et afin d'assurer la transparence des pratiques tarifaires, le rapport du maire devrait être complété par la publication des tarifs et des contributions pour les différentes catégories d'usagers.

- **Une meilleure transparence du secteur**

La définition de normes de qualité des services doit contribuer à une meilleure transparence des performances techniques et environnementales et des stratégies de financement et de progrès.

Au plan national, il convient à la fois de faciliter un travail des collectivités en réseau et de mettre à disposition, pour les principales typologies de services, des données relatives aux caractéristiques des services, aux pratiques de tarification, aux prix et à la qualité du service. L'ANEMA serait le support technique et financier de cet « observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement », qui n'aurait pas de missions de recours ni réglementaires et serait adossé au Comité national de l'eau. Il serait ainsi le lieu de concertation entre les représentants nationaux des divers acteurs du secteur.

Les commissions consultatives de services publics locaux ont un rôle essentiel pour assurer au plan local la transparence de la gestion du service. Elles devraient être informées de toute modification des règlements de service et à la définition des programmes pluriannuels de travaux ou de projets de coopération décentralisée.

- **Une meilleure lisibilité de la facture d'eau**

La multiplicité des termes de la facture d'eau nuit grandement à sa compréhension par les usagers. La simplification des factures est de la compétence des collectivités locales organisatrices, après concertation avec les professionnels du secteur et les associations de consommateurs.

L'affichage de prix globaux des services d'eau et d'assainissement faciliterait la compréhension de la facture d'eau.

- **Faciliter l'accès à l'eau**

Le projet de loi « habitat pour tous » prévoit une refonte de l'ensemble du dispositif d'aides pour l'accès à l'eau, à l'énergie et au téléphone, dans le cadre d'un Fonds Solidarité Logement rénové.

Indépendamment de ces dispositions, et en application des orientations arrêtées lors du sommet de Johannesburg, il est nécessaire d'améliorer l'accès à l'eau notamment en mettant en place des dispositifs visant à garantir cet accès (quantité minimale allouée, etc.), à l'image des dispositions en vigueur pour l'électricité.

La suppression des dépôts de garantie et un traitement spécifique des frais de gestion des abonnements constituent un des éléments de la nécessaire solidarité entre les usagers d'un même service pour faciliter l'accès à l'eau.

- **Développer la maîtrise des stratégies de financement du secteur par les collectivités.**

L'application du principe « l'eau paye l'eau » conduit à refuser la fourniture d'eau gratuite, notamment aux bâtiments publics.

Afin d'éviter la dérive des montants des redevances d'occupation du domaine public, le montant de ces redevances fera l'objet d'un encadrement applicable aux nouveaux contrats, alignant ainsi le secteur de l'eau sur les dispositions en vigueur pour les autres services en réseaux, comme par exemple l'électricité ou le gaz.

La mise à niveau des équipements passe souvent par une programmation pluriannuelle des investissements. Afin d'assurer un lissage de l'incidence de ces programmes de travaux sur le prix de l'eau, les collectivités maîtres d'ouvrage seraient autorisées à voter en excédent la section d'investissement du budget.

Les dépenses de renouvellement des réseaux et des ouvrages d'eau et d'assainissement représenteront à terme près des deux tiers des investissements du secteur. Il convient en conséquence de définir les outils et les solidarités à mettre en œuvre pour faciliter le financement du renouvellement et garantir le maintien de la qualité du service aux usagers.

Au-delà des possibilités actuelles de placement des fonds libres des collectivités, il convient de favoriser la constitution de fonds spécialisés de placement des excédents perçus à fins de renouvellement.

En cas de délégation, les obligations du délégataire en la matière seront identifiées dans le contrat et un programme prévisionnel de travaux sera arrêté. Pour les travaux qui ne seraient pas réalisés au terme du contrat, les sommes correspondantes seront reversés à la collectivité selon des modalités définies dans le contrat.

8- La solidarité internationale.

La France s'est fait l'interprète, au plus haut niveau, de la volonté de la communauté internationale de réaliser une mobilisation mondiale sur le thème de l'eau, condition essentielle du développement durable, du progrès humain et de la lutte contre les inégalités à l'échelle planétaire. Il est donc normal qu'elle donne l'exemple de la mise en œuvre de cet engagement solennel et que les acteurs territoriaux puissent participer à cet effort commun de solidarité, dans leurs domaines de compétence.

La consultation du public menée dans le cadre du débat national sur la politique de l'eau a confirmé à une très large majorité cette aspiration à plus de solidarité.

Plusieurs communes, syndicats de distribution des eaux et des agences de l'eau ont souhaité depuis de nombreuses années affecter une partie du produit de la redevance à des actions relatives à l'eau et à l'assainissement dans des pays en développement, où des besoins particulièrement urgents à cet égard ont été identifiés. Cette pratique manque toutefois d'un cadre légal défini qui assure la sécurité juridique de tels engagements.

C'est pourquoi, il est proposé de permettre, sur une base volontaire, aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale chargés du service de l'eau potable et de l'assainissement de mener de telles opérations dans le cadre du budget de ce service et sur les ressources qui y sont affectées.

En ce qui concerne les agences de l'eau, il serait également prévu de leur permettre d'intervenir dans le domaine de la coopération internationale, et notamment dans celui de l'aide humanitaire où elles pourraient accompagner des opérations de coopération décentralisée.