

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 15 novembre 2000 .....</b>	<b>I - 1</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>TITRE I - LES PILIERS DU SYSTÈME FRANÇAIS.....</b>	<b>7</b>
A - UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA GESTION DE L'EAU .....	9
1. La loi du 16 décembre 1964 : la fondation de la gestion intégrée à la française .....	9
2. L'entrée en lice du droit européen.....	9
3. La loi du 3 janvier 1992 : « l'eau, patrimoine commun ».....	10
B - LES GRANDS PRINCIPES DE LA GESTION DE L'EAU EN FRANCE .....	10
1. La gestion décentralisée des missions de service public .....	11
2. La gestion intégrée et partenariale des ressources en eau.....	12
3. La mixité des approches : la réglementation, l'incitation économique et les accords volontaires.....	13
C - QUELQUES ÉCLAIRAGES EUROPÉENS .....	14
1. L'Allemagne ou la gestion transversale des services publics.....	14
2. L'Angleterre ou la centralisation par la privatisation .....	15
3. Les Pays-Bas ou la gestion intégrée des eaux.....	15
4. Les pays du nord de l'Europe et la maîtrise des pollutions d'origine agricole .....	16
<b>TITRE II - L'EAU : UNE GESTION COMPLEXE .....</b>	<b>19</b>
A - UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE RESSOURCES ET BESOINS .....	21
1. Une ressource abondante, inégalement répartie dans le temps et l'espace .....	21
2. Une qualité d'eau potable pas toujours satisfaisante malgré des traitements de plus en plus sophistiqués et coûteux .....	24
B - L'EAU, DES USAGES VARIÉS ET DES COÛTS DIFFÉRENCIÉS .....	36
1. Trois grandes catégories d'usages .....	36
2. Les diverses composantes des coûts .....	37
3. L'eau pour les ménages .....	38
4. L'eau pour les activités économiques.....	41
5. L'eau pour l'environnement et le cadre de vie .....	45
C - LE FINANCEMENT DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT : DES PRINCIPES ET DES LOGIQUES À CLARIFIER OU À CONSOLIDER.....	46

1. L'eau paie l'eau : une affirmation à nuancer .....	46
2. Concilier au sein des agences, logique d'incitation environnementale et logique de financement.....	50
3. Mieux respecter la logique et les exigences du principe pollueur-payeur .....	52
4. Pour une péréquation élargie .....	53
<b>D - ARTICULER LA GESTION DE L'EAU AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	<b>53</b>
1. Au niveau local.....	53
2. Au niveau des bassins.....	55
3. Au niveau national.....	56
4. Les départements et régions, le lien avec l'aménagement du territoire .....	57
5. Les services déconcentrés de l'Etat et la police de l'eau .....	59
<b>TITRE III - FAIRE AVANCER LA POLITIQUE DE L'EAU GRÂCE À LA TRANSPOSITION RAPIDE DE LA DIRECTIVE-CADRE61</b>	
<b>A - LA PHILOSOPHIE ET LES OBJECTIFS .....</b>	<b>63</b>
<b>B - DES DISPOSITIONS CONTRAIGNANTES ÉTALÉES DANS LE TEMPS .....</b>	<b>64</b>
<b>C - SE DONNER LES MOYENS DE METTRE RAPIDEMENT EN ŒUVRE LES DISPOSITIONS NOVATRICES DE LA DIRECTIVE-CADRE .....</b>	<b>65</b>
<b>TITRE IV - POUR UN SERVICE PUBLIC DE L'EAU PLUS ÉQUITABLE ET PLUS SOLIDAIRE .....</b>	<b>67</b>
<b>A - REPRÉCISER LES MISSIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU .....</b>	<b>69</b>
1. Les services de distribution d'eau potable et le « droit à l'eau » .....	71
2. Conforter l'assainissement collectif et sécuriser l'assainissement autonome.....	75
3. Traiter de façon spécifique les eaux pluviales .....	78
<b>B - CLARIFIER ET HARMONISER LES MODALITÉS DE TARIFICATION .....</b>	<b>79</b>
1. Développer le comptage en logement collectif et permettre l'abonnement individuel .....	79
2. Encadrer la tarification et la facturation .....	80
<b>C - MIEUX INFORMER LES USAGERS ET PERMETTRE LEUR PARTICIPATION AUX DÉCISIONS .....</b>	<b>83</b>
1. Améliorer l'information des usagers .....	83
2. Créer les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL).....	84
<b>TITRE V - OBTENIR PLUS DE TRANSPARENCE POUR UN MEILLEUR CONTRÔLE DE LA GESTION DES SERVICES87</b>	

A - L'ÉTAT DU MARCHÉ.....	89
B - ÉCLAIRER LE MARCHÉ : LE RÔLE DU HAUT CONSEIL.....	92
C - DÉVELOPPER L'INFORMATION ET L'EXPERTISE AU NIVEAU LOCAL .....	93
D - PERMETTRE LA RÉVERSIBILITÉ DES MODES DE GESTION.....	94
E - PROMOUVOIR LA GESTION DURABLE DES INSTALLATIONS.....	95
F - MODIFIER LA DURÉE DES CONTRATS ?.....	96
<b>TITRE VI - RÉPONDRE AUX BESOINS ET RÉFORMER LES REDEVANCES ET LES AGENCES DE L'EAU.....</b>	<b>97</b>
A - QUELS FINANCEMENTS POUR QUELS BESOINS .....	99
1. Mieux connaître les besoins .....	99
2. Distinguer l'eau « choisie » de l'eau « subie » .....	100
B - CLARIFIER ET RENDRE COHÉRENTES LES REDEVANCES	101
1. Redevance due pour la consommation d'eau .....	102
2. Redevances dues pour la modification des conditions d'écoulement ou du régime d'un cours d'eau .....	103
3. Redevances de pollution.....	105
C - CONFORTER ET ÉLARGIR LE RÔLE DES AGENCES DE L'EAU.....	112
D - RENFORCER LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DES AGENCES DE L'EAU .....	113
<b>TITRE VII - LA GESTION DE L'EAU DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER.....</b>	<b>115</b>
A - UNE LÉGISLATION MARQUÉE PAR DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES .....	117
B - DES RÉALITÉS GÉOGRAPHIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE À PRENDRE EN COMPTE.....	117
C - APPROFONDIR LES CONDITIONS D'UNE BONNE APPLICATION DES RÈGLES COMMUNES .....	119
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>121</b>
<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>	<b>123</b>
SCRUTIN.....	123
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	125
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>147</b>
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>149</b>
<b>DOCUMENTS ANNEXES.....</b>	<b>151</b>

Annexe 1 : Un exemple de maîtrise d'utilisation de produits phytosanitaires, la SNCF .....	153
Annexe 2 : Les six bassins hydrographiques de la France et l'état d'avancement de leur « SAGE ».....	154
Annexe 3 : Composition des comités de bassin de métropole .....	155
Annexe 4 : L'eau, un secteur économique important.....	156
Annexe 5 : Des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement ..	158
Annexe 6 : Structures administratives dans le domaine de l'eau .....	160
Annexe 7 : Un cas particulier, la Guadeloupe.....	161
Annexe 8 : les usages de l'eau et le système de financement .....	169
Annexe 9 : Liste des personnalités rencontrées ou consultées par M. Boué, rapporteur, MM. Vandeweghe et Miqueu, rapporteurs pour avis	170

*« Et l'eau, ce don du ciel,  
L'eau qui couvrant la plaine ou suintant d'une voûte,  
S'épand tantôt par flots et tantôt goutte à goutte,  
L'eau qui baigne la fleur,  
L'eau qui de ses baisers presse la terre avide,  
Seule la chose ici bas qui sans vieillir se ride  
Et pleure sans douleur ! »*

« Vers daté, I, 1820-1851, Océan, vers)  
**Victor Hugo**



## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du 15 novembre 2000**



Par lettre en date du 6 mars 2000, Monsieur le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'un avis sur la réforme de la politique de l'eau<sup>1</sup>.

Par une décision en date du 14 mars 2000, le Bureau de notre assemblée a confié à la section du cadre de vie la préparation de cet avis. Dans le même temps, il a saisi pour avis la section des activités productives, de la recherche et de la technologie et celle de l'agriculture et de l'alimentation, chacune dans son domaine de compétences étant appelée à contribuer à la réflexion d'ensemble.

La section du cadre de vie a désigné M. René Boué comme rapporteur. MM. Francis Vandeweege et Claude Miqueu ont été désignés en qualité de rapporteur pour avis respectivement par la section des activités productives, de la recherche et de la technologie et celle de l'agriculture et de l'alimentation.

Pour leur information, les sections ont entendu en audition :

- M. Bernard Baudot, Directeur de l'eau au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
- M. Philippe Brûlé, Directeur des problèmes environnementaux à la Confédération française de l'industrie des papiers, cartons et cellulosées ;
- M. Marcel Cazalé, Président de la coopérative Pau-Euralis ;
- M. Pierre Deloffre, Membre du comité de direction de Bonduelle ;
- M. Michel Desmars, Chef du service eau à la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies (FNCCR) ;
- M. Jean François-Poncet, Sénateur du Lot et Garonne, Président du Comité du bassin Adour-Garonne ;
- M. Jérôme Grassin, Président de la Confédération française de l'industrie des papiers, cartons et cellulosées ;
- M. Gérard Jourdan, Délégué général de la Fédération des chambres syndicales des minéraux, minéraux et industries de métaux non ferreux ;
- M. Jean-Pierre Leroy, Membre de la Confédération paysanne ;
- Mme Marie-Noëlle Lienemann, Vice-présidente du Parlement européen, rapporteur de la directive-cadre sur l'eau ;
- M. Daniel Marcovitch, Député de Paris, administrateur de la Société anonyme de gestion des eaux de Paris (SAGEP) ;
- M. Jacques Masson, Délégué à la production hydraulique et coordonnateur de l'eau à Electricité de France (EDF) ;
- M. Gérard Payen, Directeur général de l'eau à la Lyonnaise des eaux ;
- M. Jean-Pierre Peinoit, Conseiller technique à Familles rurales ;
- M. Pierre Rainelli, Chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 156 voix, 18 abstentions et 1 voix contre (voir le résultat du résultat de ce scrutin en annexe).

- M. Philippe Richert, Vice-président de l'Association des départements de France, chargé de l'environnement ;
- M. Pierre-Alain Roche, Directeur de l'agence de l'eau Seine-Normandie ;
- M. Bernard Rousseau, Président de France-Nature Environnement ;
- M. Laurent Roy, Conseiller technique au cabinet de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
- M. Jean Salmon, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- M. Bernard Schockaert, Administrateur de l'Union fédérale des consommateurs - Que choisir ? ;
- M. Christophe Terrain, Président de l'Association générale des producteurs de maïs (AGPM) ;
- Mme Sylvie Ublin-Denys, Conseiller technique au cabinet du ministre de l'Agriculture et de la pêche ;
- M. Jean-Michel Uytterhaegen, Directeur des affaires techniques à l'Union des industries chimiques ;

Des délégations des sections concernées ont en outre effectué deux déplacements.

Le premier a permis de prendre la mesure des enjeux et des difficultés de la gestion de l'eau dans la région des drains de la ville de Rennes et sur le bassin versant de Vitré. Elles tiennent à remercier tout particulièrement M. Michel David, Président de la Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine, pour sa contribution à l'organisation de ce déplacement et M. Pierre Méhaignerie, Maire de Vitré, qui a bien voulu accueillir dans les locaux de l'hôtel de ville la réunion qui s'est tenue avec les acteurs locaux directement concernés par la gestion de l'eau.

Le deuxième déplacement a été consacré à la visite de la coopérative Coralis à Cesson-Sévigné à l'invitation de son président M. Marquet.

Enfin, une mission en Guadeloupe avec une courte extension en Martinique a permis de mieux cerner la réalité d'une situation particulière au regard la politique de l'eau. Au cours de cette mission, les rapporteurs se sont entretenus avec de très nombreux interlocuteurs : élus, autorités administratives, représentants du logement social, des entreprises industrielles, artisanales et agricoles, responsables associatifs, qui ont bien voulu apporter leur éclairage sur le défi posé par la gestion de l'eau dans ces deux départements insulaires, les efforts consentis pour le relever et la complexité de la tâche qui reste à accomplir. A tous, ils expriment leurs plus vifs remerciements.

Par ailleurs, les rapporteurs tiennent à assurer de leur reconnaissance les nombreuses personnalités rencontrées dans le cadre de la préparation de cet avis, qui ont accepté d'apporter leurs concours à ce travail et dont les noms figurent en fin de document.

## INTRODUCTION

L'eau, patrimoine commun de l'humanité, est au même titre que l'air que nous respirons un bien indispensable à la vie de tout être vivant.

L'eau, ce « don du ciel », a longtemps été considérée sous nos latitudes comme un bien gratuit, comme un produit de cueillette à disposition de tous ceux qui le souhaitaient. Aujourd'hui encore nos sociétés n'ont pas entièrement pris conscience que l'eau pure était devenue rare et que ce bien, par nature renouvelable, pouvait cependant venir à manquer.

En cette fin du XX<sup>ème</sup> siècle, plus d'un milliard d'individus n'ont pas accès à une eau potable et près de deux milliards sont privés d'assainissement. Chaque année plusieurs millions de personnes meurent, victimes de maladies causées par la mauvaise qualité de l'eau. L'eau est devenue un enjeu mondial, le partage de cette richesse étant facteur de tensions, de conflits, voire de guerres.

Ces constats, établis depuis moins d'une décennie, ont provoqué un début de réaction à l'échelon mondial. Les conférences se succèdent et une « *Charte sociale de l'eau* » a été élaborée qui énumère quelques grands principes et retient sept recommandations dans lesquelles le système français de l'eau n'a aucun mal à se retrouver.

Après le sommet de Rio en 1992, des conférences se sont tenues à Dublin en 1992, puis à Paris en 1998. Le Conseil mondial de l'eau a tenu son premier « Forum » à Marrakech en 1997, et a décidé de lancer un projet prospectif sur l'eau, la vie et l'environnement : c'est la « *Vision mondiale de l'Eau* » à l'horizon 2025 qui a été présentée à la conférence ministérielle de La Haye en mars 2000.

Au niveau européen, la directive-cadre adoptée en septembre 2000 préconise, dans une logique de développement durable, la mise en place d'un système de gestion intégré de l'eau proche du système français et sa transcription dans notre droit devrait conduire à modifier nos législations en la matière, notamment les lois de 1964 et 1992.

Notre pays est interpellé par des affaires de corruption touchant des collectivités locales et des groupes industriels importants. Il se trouve dans l'expectative devant l'évolution de la qualité et de la tarification de l'eau.

C'est dans ce contexte que le gouvernement, par les déclarations de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement des 20 mai 1998 et 27 octobre 1999, a manifesté sa volonté de soumettre au Parlement une loi portant « *Réforme de la politique de l'eau* ». Celle-ci doit compléter et aménager les lois de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et de 1992 sur l'eau, ainsi que celle de 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Le Premier ministre, par lettre en date du 6 mars 2000 a sollicité l'avis du Conseil économique et social sur cette réforme de la politique de l'eau. La section du Cadre de vie, saisie au principal, a travaillé en étroite collaboration

avec la section des Activités productives, de la recherche et de la technologie et la section de l’Agriculture et de l’alimentation, chacune approfondissant les aspects la concernant plus particulièrement.

Compte tenu des spécificités et de la complexité de la gestion de l’eau, déjà abordée dans l’avis présenté par M. Philippe Mangin « *L’eau : gestion des ressources et protection de la qualité* » et adopté par le Conseil économique et social les 12 et 13 mars 1991, il est apparu indispensable de rappeler brièvement l’histoire des politiques de l’eau et les bases actuelles du système français de l’eau.

Tout aussi indispensable était la présentation des principales données chiffrées et la clarification des principes ou des fonctions des différents acteurs.

Enfin, eu égard aux particularités des situations existant dans les départements et territoires d’Outre-mer, un chapitre leur est spécialement consacré.

**TITRE I**  
**LES PILIERS DU SYSTÈME FRANÇAIS**



## A - UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA GESTION DE L'EAU

### 1. La loi du 16 décembre 1964 : la fondation de la gestion intégrée à la française

En 1959, le Commissariat général du Plan crée une commission de l'eau, chargée de préparer une réforme de l'eau et un code du même nom. Le projet verra son aboutissement dans la loi du 16 décembre 1964 qui reste aujourd'hui le fondement du système français de l'eau et vise à assurer une meilleure répartition des eaux et à lutter contre les pollutions.

Dans cette vision de gestion intégrée, six circonscriptions administratives spécifiques ont été créées correspondant aux bassins hydrographiques. Elles ont été accompagnées d'instances de décision, les comités de bassin, d'agences financières et d'un important volet pénal contre les pollueurs.

D'autres idées novatrices ont également été lancées, comme la création d'une catégorie de « cours d'eau mixtes », destinée à atténuer la disparité entre les cours d'eau domaniaux et non domaniaux, ainsi que des zones spéciales d'aménagement des eaux. Ces deux dispositions ont été abrogées par la loi de 1992.

Toutefois, toutes les conséquences de cette loi n'ont pas été tirées. Ainsi n'a-t-on pas appliqué les mesures de protection de captage, ni les mesures prévues sur la déclaration de prélèvement des eaux souterraines. Malgré ces lacunes, il faut reconnaître l'importance de ce texte, notamment pour la lutte contre la pollution et la gestion par bassin hydrographique.

Par ailleurs, parallèlement à la création d'un secrétariat d'Etat à l'environnement, de grandes lois sont mises en chantier : les établissements classés, la montagne, le littoral et la pêche. Progressivement la loi de 1964 devient inadaptée, et on parle à nouveau de réforme.

Depuis le début des années 1980, le « problème de l'eau » comme on le qualifie alors, connaît une nouvelle dynamique. On parle de « milieu aquatique », d'« écosystème », de « gestion intégrée ». La préoccupation écologique dépasse les seuls aspects sanitaires et de lutte contre la pollution.

Les raisons de ce changement sont liées à l'évolution de la recherche, mais aussi à une préoccupation pratique, celle du manque d'eau. Quelques étés particulièrement secs en 1976, puis 1989, 1990 et 1991, ont provoqué une situation de sécheresses exceptionnelles. Une nouvelle prise de conscience se fait : la France peut manquer d'eau.

### 2. L'entrée en lice du droit européen

Le problème de l'eau, sous ses aspects d'insuffisance de la ressource, d'accroissement des besoins et de l'importance de la pollution, a été pris en compte dès les années 1960, les autres pays européens étant également concernés.

Le 26 mai 1967, le comité des ministres du Conseil de l'Europe proclamait une charte européenne de l'eau dont l'article 10 affirme déjà « *l'eau est un patrimoine commun, dont la valeur est reconnue par tous* ».

La Communauté prend toute une série de directives qui concernent l'eau, notamment sa qualité, que les pays membres ne peuvent désormais plus ignorer.

### 3. La loi du 3 janvier 1992 : « l'eau, patrimoine commun »

Quels sont les grands axes de cette loi qui vient adapter et compléter celle de 1964 ?

- d'abord, dans son article 1er, une affirmation de principe : « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits précédemment établis.* » ;
- la loi introduit la notion d'unité de la ressource en matière de gestion. Les mesures de protection s'appliquent en effet « *aux eaux superficielles et souterraines, et aux eaux de mer dans la limite des eaux territoriales* ». Elle précise que par gestion équilibrée de la ressource, elle entend la préservation des écosystèmes aquatiques, la protection contre toute pollution, le développement et la protection de la ressource, la valorisation de l'eau comme ressource économique ;
- au niveau de la ressource, la gestion est planifiée et organisée à partir de Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et par des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Une commission locale de l'eau est chargée de l'élaboration, de la révision et de l'application de ce dernier schéma. Le dispositif de la gestion par bassin hydrographique est conforté ;
- enfin, la protection doit s'accompagner de sanctions.

#### B - LES GRANDS PRINCIPES DE LA GESTION DE L'EAU EN FRANCE

Comme les autres ressources et milieux naturels, et conformément aux exigences du développement durable, la protection de l'eau, sa mise en valeur, sa restauration et sa remise en état, sa gestion, sont d'intérêt général et « *concourent à l'objectif de développement et à la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Elles s'inspirent des principes inscrits dans la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « loi Barnier » et repris dans le code de l'environnement :

1) *le principe de précaution*, selon lequel l'absence de certitude, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées, visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable ;

2) *le principe d'action préventive* et de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3) *le principe pollueur-paie*ur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4) *le principe de participation*, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.

Les fondements de la politique de l'eau exposés ci-dessous constituent des acquis indéniables ; ils peuvent difficilement être remis en cause et doivent être gardés en mémoire lors de la discussion des préconisations du Conseil économique et social. Chacun d'eux doit concourir à la bonne qualité sanitaire et environnementale de l'eau, à l'approvisionnement de l'ensemble des usagers et à la prévention des inondations.

### **1. La gestion décentralisée des missions de service public**

En France, les deux missions de service public de l'eau : production et distribution de l'eau potable, évacuation et traitement des eaux usées, sont de la responsabilité de la commune. Quel que soit le mode d'organisation du service choisi, le maire est responsable à deux titres, responsable en tant que représentant de l'Etat de la qualité des services et en tant que représentant de la collectivité locale pour les tarifs appliqués aux usagers. Cette responsabilité lui est conférée en propre, et depuis quelques années, on observe qu'aux risques politiques s'ajoutent des risques judiciaires, le maire pouvant être pénalement condamné pour défaut de gestion des services d'eau.

La Constitution reconnaît aux collectivités locales, et notamment aux communes, la liberté de se regrouper en syndicats, districts, communautés de communes, etc. L'assemblée délibérante de la nouvelle structure composée d'élus des communes adhérentes se substitue alors au conseil municipal. Par ailleurs, les élus peuvent décider d'organiser eux-mêmes le service en régie ou d'en confier l'exécution à une entreprise selon le régime de la délégation de service public. Ces choix d'organisation - regroupement, délégation - peuvent concerner aussi bien la production de l'eau potable, sa distribution, la collecte des eaux usées ou leur traitement. Ainsi, le service d'un même habitant peut-il être fourni par plusieurs structures distinctes, - parfois quatre ou cinq -, de statuts et de périmètres éventuellement différents.

Le service public de l'eau est donc assuré par une multitude de services locaux, d'organisations et de tailles économiques extrêmement variées. Cette plasticité permet très certainement un ajustement fin aux contextes géographiques locaux, assez diversifiés en France ; elle a pour contrepartie une grande hétérogénéité des tarifs et des niveaux de services, ainsi qu'une fragilité certaine des toutes petites structures, qui ont des difficultés à assurer une qualité de l'eau distribuée constante. De ce point de vue, l'incitation au regroupement des petites structures est donc un aspect de la politique de l'eau.

Cet objectif se justifie d'autant plus que la structure des services paraît déséquilibrée face à celle de l'offre privée. En effet, l'autre caractéristique du marché français est la puissance de ses entreprises, qui figurent parmi les leaders mondiaux et dont l'histoire se confond avec celle de la gestion déléguée de l'eau. Chaque collectivité est dans ce cas liée à son délégataire par un contrat autonome

qui prévoit les conditions d'exploitation et d'évolution des prix. La capacité d'adaptation des contrats qui résulte de ce régime particulier a indubitablement un intérêt, pourvu que les contrats soient véritablement négociés dans de bonnes conditions, la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin, ayant apporté un progrès. Certains en doutent, devant l'asymétrie qui entache la relation entre certaines communes ne disposant pas de personnel technique ou de conseil suffisants et des groupes internationaux, concentrés, aux capacités financières et techniques hors de proportions. En dépit des textes existants la question de la régulation de ce « marché » reste posée dans le domaine de la politique de l'eau.

Une réglementation, ancienne mais renforcée par la loi sur l'eau de 1992, constraint les services d'eau à l'autonomie organisationnelle et financière (Instruction comptable M49). C'est-à-dire qu'il n'est pas possible dans le cas général (des dérogations existent), d'organiser des transferts financiers entre le budget général de la commune et le budget des services d'eau et d'assainissement. Le gestionnaire du service ne peut donc compter que sur les ressources apportées par les factures acquittées par les consommateurs et sur certaines subventions spécifiquement dédiées à l'eau, sans qu'il lui soit loisible de bénéficier d'un financement par le contribuable municipal, ni d'organiser une consolidation transversale avec d'autres services urbains comme jusqu'à présent dans les *Stadtwerke* allemandes (cf. infra).

Une partie de la facture d'eau est constituée par des redevances destinées à deux fonds de péréquation : le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), créé au lendemain de la guerre, géré par le ministère de l'Agriculture, et abondé par une partie du Pari mutuel urbain, et les fonds des Agences de l'eau, beaucoup plus importants. Certes, ces prélèvements représentent en moyenne 17 % de la facture, mais leur produit retourne intégralement au secteur de l'eau. Le système français conjugue donc l'autonomie fondamentale des services d'eau avec un certain niveau de redistribution à l'intérieur du secteur de l'eau. Sans remettre en cause ce principe fondateur repris par la directive-cadre, la politique de l'eau doit en permanence arbitrer les modalités de cette redistribution entre catégories d'usagers.

## 2. La gestion intégrée et partenariale des ressources en eau

La nécessité d'adopter la gestion intégrée résulte de la reconnaissance de l'unicité de la ressource, et de l'existence d'impacts d'un usage sur les autres usages, ce que les économistes appellent des externalités. La mise en œuvre de la gestion intégrée passe par la définition d'un périmètre adapté, en l'occurrence le bassin versant hydrographique. La loi de 1964 découpe ainsi la France en six grands bassins : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie. Ce principe de gestion par bassin hydrographique est repris par la directive-cadre européenne.

Mais cette dimension partenariale de la gestion est intimement liée à sa dimension géographique. En effet, à l'intérieur du bassin versant, la ressource en eau est à l'origine de multiples usages et de conflits structurels entre intérêts divergents. Les tenants de la gestion intégrée recommandent d'accepter ces

divergences, de les mettre en scène plutôt que de chercher à les réduire par la réglementation. Des outils institutionnels sont alors nécessaires pour organiser à coûts maîtrisés cette confrontation entre acteurs, arbitrer les conflits et favoriser un apprentissage collectif de l'ensemble des acteurs de l'eau.

Ces outils ont été définis par les lois de 1964 et de 1992. Il s'agit d'abord des Comités de Bassin, assemblées d'usagers des eaux coulant dans un même bassin versant, composées en parties égales d'élus locaux et de représentants des usagers, auxquels s'ajoutent des représentants de l'Etat et des personnes compétentes.

La composition de ces instances a été revue en 1999, dans le sens d'une légère évolution en faveur des associations de consommateurs et des grandes villes. Mais dans l'avenir leur rôle risque d'être modifié, à la fois par la décision de faire intervenir le Parlement dans la politique des bassins, et par les dispositions de la directive-cadre européenne qui va renforcer celui des préfets. **Dans ce contexte, la préservation du rôle des comités de bassins doit être maintenue dans la réforme à venir.**

Ce dispositif est complété au niveau national par le Comité national de l'eau. Présidé par un parlementaire, il réunit les présidents des comités de bassin, des élus locaux, des personnes compétentes et des représentants de l'Etat et des usagers, ainsi que des grandes institutions et fédérations concernées. Il est consulté sur les orientations de la politique nationale de l'eau et notamment sur les projets de textes législatifs et réglementaires. Il est prévu de l'élargir à des parlementaires.

Dans les sous-bassins, sont prévues des Commissions locales de l'eau pour instruire les SAGE, devant se transformer à terme en Communautés locales de l'eau. La mise en œuvre de ces dispositions n'est pas encore effective, et semble rencontrer des difficultés. **La politique de l'eau doit s'attacher à développer ces deux autres niveaux de concertation, national et local.**

### **3. La mixité des approches : la réglementation, l'incitation économique et les accords volontaires**

Pour maîtriser la pollution, l'approche réglementaire constitue le premier mode d'action. Elle a pour vocation d'interdire les activités susceptibles de menacer la sécurité civile ou la santé publique, et de prévenir les dommages irréparables à l'environnement. Elle vise à maintenir au-dessous des seuils critiques le volume total de polluants émis dans un bassin versant, au moyen d'un système d'autorisation de rejets, accordée pour toute activité source de pollution ponctuelle.

Contrôles et police sont exercés par différents services de l'Etat, les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) pour l'agriculture, les Directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIRE) pour l'industrie, les DDE pour l'équipement, les DIREN pour l'environnement, les Directions départementales pour les affaires sanitaires et sociales (DDASS) pour la santé, regroupés au sein de Missions interservices de l'eau (MISE) afin d'assurer une meilleure coordination de l'action de l'Etat. Interviennent également les gardes-pêche.

Avec la loi de 1964 et la création des Agences de l'eau, la France a fait le choix du recours aux instruments économiques de gestion de l'environnement. C'est le deuxième mode d'action. Le principe est celui d'une influence, au moyen de redevances, sur le comportement des acteurs dont l'activité affecte la ressource commune par des prélèvements ou des rejets de polluants. Depuis lors, l'usage de signaux économiques pour gérer l'environnement a largement fait son chemin dans le monde.

On sait que pour être à elles seules efficaces, les incitations économiques doivent être fortes, beaucoup plus fortes qu'il n'est en général politiquement possible et socialement acceptable. C'est pourquoi la France a choisi de compléter l'effet incitatif des redevances des Agences de l'eau par une redistribution des montants perçus sous forme de subventions aux acteurs qui s'engagent dans la lutte contre la pollution (collectivités locales, entreprises, associations).

**La récente Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), déroge à ce principe d'affectation de la taxe à la réduction des pollutions, puisqu'elle est versée au budget général de l'Etat, ce que désapprouve le Conseil économique et social.**

Le troisième mode d'action mis en œuvre est celui de la contractualisation avec des ensembles d'acteurs : branches industrielles ou agricoles, acteurs régionaux, etc. La négociation globale permet de définir un objectif collectif de réduction des dommages et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir (études, diagnostics à mener en commun, information à diffuser à l'ensemble des acteurs, efforts financiers à consentir par chacun des partenaires).

La politique de l'eau doit pouvoir s'appuyer sur la mise en œuvre effective et coordonnée de ces trois modalités d'action.

#### C - QUELQUES ÉCLAIRAGES EUROPÉENS

Il ne s'agit pas ici de rendre compte de l'extrême diversité des modalités de gestion de l'eau qui règne en Europe, mais simplement d'enrichir la réflexion à partir de l'exposé rapide de quelques traits caractéristiques de la gestion de quatre pays. Les informations proviennent de l'ouvrage « *Les politiques de l'eau en Europe* », dirigé par Bernard Barraqué.

##### **1. L'Allemagne ou la gestion transversale des services publics**

Du point de vue de l'eau, l'Allemagne est un pays complexe, du fait de sa géographie comme de sa structure institutionnelle fédérale. Certains aspects rappellent les Pays-Bas, comme l'existence de « syndicats coopératifs » similaires aux *wateringues* dans la région de la Ruhr.

Mais le trait le plus remarquable de la gestion allemande est l'existence de sociétés municipales de services urbains « multiservices », les *Stadtwerke*. Il s'agit d'entreprises à part entière, mais sous contrôle de la commune. Ces entreprises assurent un ensemble de services urbains comme la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, les transports, le câble, le téléphone, etc. Cette large activité leur permet d'optimiser l'exploitation des services, de lisser les à-coups de besoins de financement, tous ces secteurs ne nécessitant pas

simultanément des investissements, d'obtenir des conditions avantageuses auprès des marchés financiers, etc. Elle leur confère une puissance économique et politique importante, mais aussi une opacité certaine, notamment du fait des subventions croisées entre services.

L'Italie a suivi partiellement le même chemin en rapprochant la gestion du gaz de celle de l'eau.

## 2. L'Angleterre ou la centralisation par la privatisation

L'Angleterre fut le premier pays au monde équipé de réseaux d'eau, par la grâce de la Reine Victoria, puis d'infrastructures d'assainissement.

En 1920, on ironisait volontiers sur le « socialisme de l'eau et du gaz » (*water and gas socialism*) de l'Angleterre, tant était étendue l'implication des municipalités dans ces deux distributions. L'histoire des cinquante années qui suivirent est celle de la lente dépossession des collectivités de ces missions, jusqu'à leur privatisation complète, réalisée par le gouvernement de Margaret Thatcher.

Devant la nécessité de gérer les eaux à une échelle plus large que la commune, les collectivités locales se trouvèrent regroupées dans des agences régionales, au sein desquelles la représentation des communes a très vite décrue jusqu'à leur éviction totale. Cette régionalisation autoritaire a permis ensuite la privatisation des services par région, sous le contrôle d'un régulateur central fort : l'Ofwat.

L'Ofwat est une autorité indépendante, investie de pouvoirs importants : ayant attribué les régions aux sociétés privées, il est en droit d'en obtenir des informations précises et fournies d'ordre technique et comptable. Sur cette base, après un savant calcul, c'est lui qui autorise l'augmentation des tarifs.

La privatisation s'est faite dans un contexte particulier : le patrimoine des agences régionales était très dégradé, faute d'investissements de renouvellement durant des décennies. Le patrimoine technique fut cédé pour une somme jugée faible, du fait des investissements à consentir très vite. La dette des services avait été annulée par l'Etat. Par la suite, on vit les infrastructures se reconstituer rapidement, au prix d'une augmentation des tarifs, alors que les sociétés affichaient des résultats financiers confortables.

Sans doute parce que l'histoire anglaise est peu compréhensible pour les Français (comment peut-on passer aussi vite du tout public décentralisé au tout privé centralisé ?), l'expérience de nos voisins est souvent présentée de façon caricaturale, ou comme modèle, ou comme repoussoir. Il faut se souvenir du peu de points communs à cet égard de ce pays avec le nôtre, où les communes assurent les services de l'eau, traitent avec les opérateurs privés des contrats que les uns comme les autres ne sont pas prêts à soumettre à un régulateur central aussi autoritaire que l'Ofwat.

## 3. Les Pays-Bas ou la gestion intégrée des eaux

Les Pays-Bas sont le pays le plus densément peuplé d'Europe. L'histoire du pays se confond avec celle de la gestion de l'eau, de la conquête des polders et de la lutte contre les inondations. La ressource, qui paraît omniprésente, est en

fait polluée, ce pays, le plus « aval » d'Europe, étant alimenté en eau par des grands fleuves venus d'ailleurs, et qui ont traversé des bassins versants parmi les plus industriels.

La distribution de l'eau potable est du ressort des communes, et est assurée par des entreprises municipales ou syndicales en concentration rapide. L'eau potable est vendue au mètre cube et à un prix similaire à la moyenne française. L'assainissement est fiscalisé et calculé par habitant.

Les fonctions de planification et de coordination sont assurées au niveau national (plan national) et régional (schémas provinciaux).

Mais le trait le plus caractéristique des Pays-Bas est l'existence des *wateringues*, qui constitue la plus ancienne forme de gestion de l'eau en Europe. Elle illustre la forte culture de subsidiarité qui existe aux Pays-Bas.

Les *wateringues* sont des communautés d'usagers qui ont évolué en collectivités locales reconnues par la Constitution. Leurs compétences sont très variées, à l'exclusion de la distribution de l'eau potable : drainage, assainissement, gestion environnementale, loisirs etc. Elles sont dirigées par un Conseil de *wateringue*, qui rassemble les propriétaires concernés et d'autres usagers. Les *wateringues* prélèvent des redevances pour services rendus auprès des usagers. Elles sont également maîtres d'ouvrage pour la réalisation de travaux d'aménagement, comme une collectivité locale (mais à l'inverse des agences de l'eau françaises). Enfin, fait remarquable, elles assument les pouvoirs de police des eaux.

#### **4. Les pays du nord de l'Europe et la maîtrise des pollutions d'origine agricole**

La France est loin d'être le seul pays à être confronté à d'importants problèmes de pollution d'origine agricole. La Suède, la Norvège, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et l'Autriche se sont attaqués à cette question il y a quinze et parfois vingt ans, en mettant en place des instruments fiscaux, parallèlement aux dispositions réglementaires.

Ces dispositifs concernent d'une part la pollution par excès d'engrais (azote et phosphore), et d'autre part par excès d'intrants phytosanitaires.

Pour les engrais, on observe deux grands types de systèmes :

- un système de taxation en amont, reposant sur la quantité d'engrais vendue (« taxe au sac »). Les taxes sont perçues auprès des importateurs et des producteurs, avec des montants de l'ordre de 0,2 euro par kg. C'est le système pratiqué en Norvège ou en Suède. Il a l'avantage de ne pas être compliqué à mettre en œuvre : peu d'interlocuteurs (quelques dizaines), une instruction facile ;
- un système de taxation en aval, c'est-à-dire après utilisation par l'exploitant, sous forme d'une taxe sur les excédents d'azote, d'environ 0,7 euro par kg d'excédent, perçue auprès des exploitants. C'est le système des Pays-Bas et du Danemark, deux pays d'élevage intensif. En contrepartie de coûts de gestion beaucoup plus élevés, ce second système présente l'avantage d'une plus grande cohérence technique : d'abord, on traite de la même façon l'azote d'origine animale et les engrais minéraux, alors que dans le cas de la taxe au sac, ne sont taxés que les engrais industriels ; ensuite, on ne taxe que les apports polluants car excédentaires, et ce, de manière progressive : une première tranche de surplus est gratuite ou peu taxée, la suivante davantage. Ce dispositif exige que soit tenue à une échelle suffisamment fine, une « comptabilité des fertilisants », comme par exemple au Danemark. Le dispositif est incontestablement lourd, mais présente l'avantage d'être pédagogique, voire de constituer un « outil de gestion » à l'usage des exploitants.

Pour les phytosanitaires, les politiques sont beaucoup plus homogènes, puisqu'il s'agit dans tous les cas d'une taxe sur les intrants, qui a l'avantage d'être facile à percevoir auprès des importateurs. La Suède a adopté le système le plus simple : une taxe sur le poids de substance active, quelle que soit la nocivité du produit. Au Danemark, la taxe est proportionnelle au prix de vente du produit (taxe de 33 à 54 %), avec des différences selon le type de produit. La Norvège a le système le plus ajusté, l'assiette de la taxe étant le nombre de doses homologué par hectare et les taux modulés selon la nocivité.



**TITRE II**  
**L'EAU : UNE GESTION COMPLEXE**



La gestion de l'eau est complexe. S'agissant de la ressource, elle est transversale car elle concerne aussi bien la santé que l'aménagement urbain, l'agriculture, l'industrie ou les loisirs. Elle est aussi multi-acteurs et territoriale par son découpage en six grands bassins hydrologiques.

Cette complexité se retrouve aussi dans la gestion de ses services. Celle-ci requiert une grande technicité, une constante adaptation aux évolutions, ainsi qu'une mobilisation de capitaux importants en raison du coût élevé des infrastructures et des équipements d'une part, de leur besoin permanent d'entretien d'autre part.

## A - UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE RESSOURCES ET BESOINS

### 1. Une ressource abondante, inégalement répartie dans le temps et l'espace

#### a) L'état de la ressource

Situé en zone tempérée notre pays peut être considéré comme « relativement riche » en eau douce : 3 500 m<sup>3</sup> par habitant par an. En comparaison, un Britannique dispose de 2 200 m<sup>3</sup>, un Allemand de 2 600 m<sup>3</sup>, un Hollandais de 6 500 m<sup>3</sup> et un Suédois de... 22 000 m<sup>3</sup>. Les précipitations (800 millimètres par an) représentent un apport annuel de 440 milliards de m<sup>3</sup> d'eau. Après évapotranspiration il ne reste que 170 milliards de m<sup>3</sup>. Tous usages confondus, 40 milliards sont prélevés ; une grande partie est restituée au réseau aquatique de surface. Le bilan hydrographique transfrontalier, Rhône, Rhin et Meuse accuse un déficit de sept milliards de m<sup>3</sup>, et avec un écoulement vers la mer de 163 milliards de m<sup>3</sup>, on obtient un débit moyen de 100 milliards de m<sup>3</sup> pour les rivières en basses eaux.

Ces moyennes pluviométriques accusent de grandes variations dans le temps. Les années 1975-76 et 1989-90 sont restées dans nos mémoires comme des périodes de grande sécheresse qui ont fait prendre conscience de la fragilité de cette ressource tant sur sa quantité que sur sa qualité.

De même, les variations spatiales sont importantes. Très arrosés en 1993-94 et 1994-95 le Nord et l'Ouest ont enregistré des déficits les deux années suivantes alors que le Sud du pays, habituellement plus sec, était lui bien arrosé. Les restrictions voire les interdictions d'arrosage qui se succèdent régulièrement entretiennent un climat d'inquiétude sur la pérennité d'une ressource que l'on croyait inépuisable. Ce sentiment peut être renforcé par les risques de changements climatiques liés à l'augmentation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

A côté des eaux de surface, pour les rivières, cours d'eau, lacs, glaciers, et divers plans d'eau, il convient de mentionner les nappes souterraines qui entretiennent un système permanent de circulation de l'eau. Ces aquifères constituent des réserves importantes qui jouent un rôle de régulateur et de distributeur pour les eaux de surface. Leur volume et leur qualité sont mal connus bien que l'on sache que dans certaines régions des prélèvements sont opérés régulièrement dans les nappes phréatiques pendant la période d'étiage et que des études (Institut français de l'environnement (IFEN) -World wildlife fund

(WWF)) révèlent la présence de taux anormalement élevés de pesticides et de nitrates notamment.

Un réseau national de connaissance et de surveillance patrimoniale des eaux souterraines n'a été mis en place qu'en 1998. Il regroupe des experts du ministère de l'Environnement, des agences de l'eau et du Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) et devrait fournir des données quantitatives et qualitatives permettant de mieux suivre l'évolution des aquifères, en particulier la baisse des niveaux et la présence de la pollution. Le Conseil économique et social estime que cette surveillance régulière et très en amont devrait améliorer l'état sanitaire des réserves en eau du pays et constituer un élément d'appréciation important au moment de l'élaboration ou révision des SDAGE.

Pour ses divers usages, son confort, son économie, ses transports, l'homme a procédé à des aménagements sur ses fleuves et rivières pour les réguler, utiliser leur force pour la transformer en énergie électrique, ou pour irriguer ses cultures pendant les périodes d'étiage. C'est ainsi qu'ont été créés jusque dans le milieu des années 1990, de nombreux barrages-réservoirs et retenues collinaires. Ces ouvrages peuvent induire des modifications écologiques importantes, non seulement sur le paysage mais aussi en perturbant l'équilibre de certaines espèces animales ou végétales. Soumis à des études préalables rigoureuses, ils ne sont entrepris qu'en cas de nécessité absolue, c'est-à-dire qu'après vérification de l'utilisation optimale des ressources existantes.

En outre, les déboisements, suppressions de haies et l'imperméabilisation des sols consécutive à l'urbanisation modifient profondément le régime et la vitesse des ruissellements ce qui en cas de fortes précipitations peut provoquer des inondations.

Notre pays avec ses 5 000 kilomètres de côtes offre un littoral abondant et varié qui en fait une de ses richesses patrimoniale et touristique. Ses eaux marines sont plus rarement utilisées pour l'eau potable après dessalement comme en Guadeloupe. Une partie des eaux de pluies après avoir lessivé les sols se déverse dans la mer par les fleuves et rivières, entraînant avec elle les rejets et pollutions de toutes les activités domestiques, industrielles et agricoles. A cette pollution tellurique s'ajoute la pollution des agglomérations non dotées ou insuffisamment équipées de stations d'épuration ou celles liées aux activités balnéaires, nautiques, à l'aquaculture, aux dragages et au trafic maritime. Les dégazages délibérés des navires ou les naufrages de pétroliers comme celui tout récent de l'Erika, contribuent à polluer les eaux marines et détruire les écosystèmes. Divers accords internationaux, européens ou lois nationales protègent la qualité des eaux. Des normes de qualité et des réseaux de surveillance des eaux de baignade ont été mis en place par le ministère de la Santé qui publie régulièrement leur état sanitaire durant la saison balnéaire. L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Réseau national d'observation (RNO) qui évalue les niveaux de pollution notamment les organochlorés et les Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), le Réseau de surveillance du phytoplancton et de phytotoxines (REPHY) et le Réseau microbiologique (REMI) complètent ce dispositif de veille sanitaire et alimentaire avec l'Office de protection contre les rayonnements

ionisants (OPRI) qui contrôle l'impact des activités nucléaires notamment sur le site de retraitement de déchets nucléaires de la Hague.

*b) Inciter aux économies d'eau sans exclure la création de nouvelles réserves si nécessaire*

Depuis la fin des années 80, la tendance est à la diminution de la consommation d'eau pour tous les usagers. Cette baisse résulte d'une prise de conscience, favorisée notamment par la hausse des factures.

Dans le domaine agricole, l'augmentation des surfaces irriguées a pu masquer les efforts qui commencent à être faits. L'industrie a réalisé des progrès considérables, et dans le secteur tertiaire (grands magasins, banques, hôtels) les résultats sont plus significatifs que chez les bailleurs sociaux et les ménages, notamment si l'on prend le cas parisien.

Pour les sièges et les services centraux des administrations, la chasse au gaspillage a été efficace mais une marge de manœuvre existe encore, notamment dans les établissements scolaires, les maisons de retraites, les piscines, les terrains de sports, etc.

En ce qui concerne les ménages, la consommation par personne est en moyenne de 150 litres d'eau par jour, pour l'essentiel pour l'hygiène corporelle (une douche 30 à 80 litres, un bain 150 à 200 litres), les sanitaires (une chasse 10 litres), l'entretien de l'habitat (lave-vaisselle 25 à 40 litres, lave-linge 70 à 120 litres...). 7 % seulement sont réservés à la boisson et la préparation des aliments.

Si la pose de compteurs individuels et d'équipements économiseurs d'eau ainsi que l'arrivée d'appareils ménagers moins gourmands ont été positives, cela reste à développer.

La circulaire du 8 juin 2000 de la Direction de l'eau du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement et du Secrétariat d'Etat au logement, prévoit pour les organismes d'Habitation à loyer modéré (HLM) et sociétés d'économie mixte la pose de compteurs d'eau pour chaque appartement, de matériels destinés à l'économie d'eau ainsi que le recensement des fuites. C'est un premier pas encourageant.

Conformément à la loi de Finances 2000, les 20 millions de francs affectés à ces mesures seront prélevés sur les 500 millions du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) alimenté par les agences de l'eau. L'objectif est d'atteindre 10 à 15 % de réduction sur les factures d'eau, la démarche cette année étant expérimentale et limitée aux régions de l'Ile de France, du Nord-Pas-de-Calais et de Rhône-Alpes. **Le Conseil économique et social souhaite que ces initiatives soient évaluées et poursuivies.**

Il faut cependant remarquer qu'une trop forte baisse de consommation peut aussi poser des problèmes sanitaires lorsque la réduction des volumes livrés peut entraîner une augmentation du temps de séjour dans des canalisations et sa dégradation. Les « purges » du réseau qui en résultent peuvent minorer l'économie recherchée comme cela se produit pour la canalisation sous-marine qui amène l'eau de la Guadeloupe à l'île de la Désirade. De même, pour équilibrer leur budget, les distributeurs peuvent compenser la baisse du volume

par une augmentation du prix ou des redevances, de sorte que l'usager peut n'y trouver aucun avantage.

Malgré cela et même si la ressource est abondante, il n'en reste pas moins qu'il faut poursuivre les efforts en vue d'un usage optimum de l'eau. Il convient tout d'abord d'engager une lutte active contre les fuites dans le réseau. Des rendements de 50 ou 60 % sont affichés dans certaines communes aux canalisations particulièrement vétustes.

Une meilleure information et éducation du public par l'étiquetage ou la promotion des appareils consommant de l'eau. Ces pratiques doivent être encouragées. C'est ainsi que se développe en habitat individuel la mise en place d'équipements permettant de récupérer les eaux de pluie, notamment pour l'arrosage, le lavage des voitures. L'entretien des parties communes est assuré dans certains immeubles à Lorient de cette façon. **Le Conseil économique et social souhaite voir encourager ces initiatives.**

Dans les secteurs géographiques où la ressource est rare, selon les orientations pour le VIII<sup>ème</sup> plan des agences de l'eau, l'effet d'incitation aux économies d'eau de la redevance « consommation » doit s'accompagner notamment par la généralisation du comptage de l'eau irriguée, des plans de gestion des étiages et des mesures de gestion collective de la ressource associant l'ensemble des usagers dans des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Ces mesures doivent précéder toute décision publique de renforcement de la ressource en eau.

**Le Conseil économique et social approuve ces orientations tout en attirant l'attention sur le fait que ces exigences visant à rationaliser l'utilisation de l'eau ne doivent pas conduire au rationnement durable, ni à des restrictions qui pourraient amener à des privations, aussi bien pour les usagers domestiques que pour l'ensemble des activités économiques.**

En effet, le rationnement de l'eau, alors que la ressource pourrait être augmentée dans des conditions écologiques, techniques et financières acceptables, peut être contre productif et constituer un dommage irréversible pour l'ensemble de la société.

Il doit s'agir d'une appréciation au cas par cas, prenant en compte tous ces éléments, dans le cadre d'une réflexion globale sur le bassin hydraulique concerné. L'étude du bilan entre les besoins et les ressources en eau pour tous les usagers, prévu dans les SDAGE et le SAGE, permettra d'arbitrer entre ces différentes solutions : restriction, augmentation de la ressource, économies de consommation...

## **2. Une qualité d'eau potable pas toujours satisfaisante malgré des traitements de plus en plus sophistiqués et coûteux**

### *a) Une opinion publique inquiète*

La protection de la qualité de l'eau délivrée par les services publics aux usagers fait l'objet de plusieurs directives européennes retranscrites en droit français, régulièrement actualisées pour tenir compte des évolutions scientifiques et réglementaires.

Divers sondages d'opinion montrent que le public est de plus en plus sensible à la qualité de l'eau, voire inquiet. Cette sensibilité participe d'un mouvement plus large concernant la sécurité alimentaire qui pourtant est bien supérieure à ce qu'elle était il y a quelques décennies. Si l'on parle beaucoup du plomb, des nitrates et des pesticides, le danger le plus important reste celui de la pollution bactérienne.

Malgré tout, globalement, les enquêtes relatives à la qualité de l'eau potable montrent que celle-ci est généralement sans danger pour la consommation humaine. Seules 0,35 % des analyses, qui ne comptent pas moins de 537 paramètres, sont déclarées non conformes et les cas, certes trop nombreux, qui nécessitent une interdiction de consommation, le sont pour des raisons de pollutions chimique plus souvent que microbiologique.

**Notre Assemblée recommande la plus grande vigilance, avec des contrôles de qualité renforcés et évolutifs pour prendre en compte les nouvelles molécules, notamment dans les pesticides, aux effets rémanents.**

*b) Achever et étendre la mise en place des périmètres de protection des points de captage*

La loi du 16 décembre 1964 sur l'eau a imposé la création de périmètres de protection (immédiate, rapprochée et éventuellement éloignée) pour tous les captages mis en service à partir du 18 décembre 1964. Pourtant une enquête effectuée par la Direction générale de la santé en 1991 a montré que seuls 21 % des captages avaient fait l'objet d'une procédure de protection ayant au moins atteint le stade de la Déclaration d'utilité publique (DUP).

La loi du 3 janvier 1992 a généralisé cette obligation de protection des périmètres à tous les captages. Aujourd'hui ces dispositions ne sont toujours pas respectées. L'enquête 1997 de la Direction générale de la santé et la Direction de l'eau le confirme : sur les 34 017 captages publics recensés (96 %) seuls 39,8 % bénéficient d'une Déclaration d'utilité publique (DUP) (un tiers a fait l'objet de publicité foncière), 31,8 % des captages n'ont fait l'objet d'aucune démarche, et concernent majoritairement les captages créées avant 1964 bénéficiant d'une protection naturelle efficace.

Cette trop lente évolution reflète les difficultés rencontrées : longueur et complexité de la procédure, coût élevé des expropriations et trop grand nombre de points d'eau à protéger en dépit des risques pour la municipalité de voir sa responsabilité engagée.

Ainsi pour les deux tiers des captages, la loi n'est pas respectée ; une très grande disparité existe d'un département à l'autre. L'effort doit donc être poursuivi afin de combler ce retard. Les dispositions des circulaires des 24 juillet 1990 et 2 janvier 1997 (désignation d'un service instructeur, définition des priorités...) ne paraissent pas de nature à accélérer le rythme de mise en œuvre des périmètres, le **Conseil économique et social souhaite une plus grande mobilisation des collectivités locales et des services de l'Etat, notamment de la police de l'eau, pour faire appliquer la loi.** La mise en œuvre de cette mesure est particulièrement urgente dans les zones où les pollutions sont importantes et où la ressource est rare, notamment dans les Départements d'Outre-mer (DOM).

Par ailleurs, dans un souci d'efficacité, il serait opportun de faire avancer la notion de parc naturel hydrogéologique dont l'objectif serait de préserver la ressource en eau, de la même façon qu'il existe des parcs nationaux et des réserves naturelles. Les deux ne sont d'ailleurs pas incompatibles.

Là où les contrats de gestion ne sont pas possibles, l'expropriation est nécessaire. Or, l'acquisition de parcelles dans les périmètres de protection rapprochés (qui ont été instaurés par déclaration d'utilité publique) par voie d'expropriation au bénéfice des collectivités publiques exploitant des points d'eau destinés à la consommation humaine n'est pas possible actuellement. Seules les parcelles situées dans le périmètre de protection immédiat peuvent être expropriées. Une extension du périmètre de protection rapproché faciliterait la négociation et serait plus efficace que des servitudes au libellé imprécis et incontrôlables sur le terrain.

*c) Prévoir le remplacement ou le traitement des canalisations en plomb*

La directive européenne du 3 novembre 1998 met l'accent sur la conformité sanitaire de l'eau à la sortie du robinet et non plus uniquement dans les réseaux publics. Elle prévoit l'abaissement progressif d'ici à 2013 de la teneur en plomb.

Une première étape pourrait être obtenue par traitement chimique des eaux alors que la seconde devrait nécessiter une intervention sur le réseau responsable de la pollution par le remplacement des canalisations concernées.

Même si des techniques alternatives étaient mises au point, la facture annoncée est considérable, de l'ordre de 75 milliards de francs selon les estimations, ces financements étant à échelonner sur quinze ans.

**Le Conseil économique et social estime que la solidarité nationale doit jouer selon des modalités à étudier, les propriétaires actuels des logements concernés ne pouvant à eux seuls supporter ce coût.**

*d) Réduire les pollutions de l'eau quelle que soit leur origine*

La pollution de l'eau est une réalité complexe et doit être analysée dans une démarche globale. A des degrés divers tous les usagers en sont responsables.

Les ménages, dans les actes courants de la vie quotidienne, en matière d'hygiène et d'entretien, dans leurs activités de jardinage et plus souvent de bricolage, utilisent des produits qui provoquent ce que, dans les stations d'épuration, on appelle le « pic du dimanche soir » (fonds de boîtes de peintures ou de solvants, huiles de vidange...).

**A cet égard, le Conseil économique et social recommande un renforcement de la réglementation visant à mieux informer sur les risques que ces produits font courir à l'environnement, et à l'eau en particulier, afin d'éviter que l'on retrouve dans les stations d'épurations ces produits qui auraient dû aller dans des déchetteries.**

Les résidus des gaz d'échappement des véhicules de tous types aux moteurs encore trop souvent mal réglés se retrouvent dans les eaux pluviales. L'utilisation mal maîtrisée de produits désherbants pour le traitement des

bordures de rues, des quartiers pavillonnaires ou des cités contribue également à cette pollution.

Ces mêmes produits sont employés pour le désherbage des autoroutes et voies ferrées, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) consciente de cette difficulté a d'ailleurs fait des efforts notables comme indiqué en annexe 1.

D'autres risques de pollution doivent aussi être pris en compte :

- l'assainissement autonome des particuliers, solution performante lorsque l'installation est bien faite et entretenue, ce qui est loin d'être toujours le cas ;
- les forages dans les nappes souterraines, qu'ils soient d'origine industrielle ou agricole et qui, bien que faisant l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation, sont un sujet d'inquiétude, surtout quand leur exploitation est arrêtée sans que les précautions nécessaires soient prises pour éviter toute infiltration ;
- enfin, en accord avec la récente directive-cadre, un effort significatif doit être fait en matière de réduction puis d'interdiction de « substances dangereuses prioritaires » dont la liste est actuellement en discussion au niveau européen, en cohérence avec le respect des objectifs de la convention mondiale sur la protection des mer (OSPAR) signée par la France.

Quant aux pollutions générées par les activités économiques, qu'elles soient industrielles ou agricoles, accidentelles et ponctuelles ou permanentes, elles sont assez souvent mises en évidence par les médias pour ne pas être ignorées du public. Cette information n'est pas toujours complète.

La nature très diverse des produits incriminés, l'amplitude, la durée et la dangerosité de certaines de ces pollutions appellent une vigilance toute particulière des organisations professionnelles et des pouvoirs publics, les consommateurs et les citoyens ayant également leur rôle à jouer.

Même si les réponses techniques sont parfois difficiles à trouver à court terme, priorité doit être donnée au véritable enjeu : la reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

*e) Réduire la pollution de l'eau par les activités secondaires et tertiaires*

Selon l'Institut français de l'environnement, alors que la production industrielle n'a cessé de croître ces vingt dernières années (1974-1995), les rejets industriels ont baissé, en moyenne de 54 % pour les matières organiques (dont l'excès provoque la prolifération de micro organismes et une désoxygénéation de l'eau) et de 74 % pour les matières toxiques (principalement les métaux, les hydrocarbures, les huiles minérales et les organochlorés).

Les grosses industries sont désormais quasiment toutes équipées de stations d'épuration. Ainsi, l'industrie papetière affiche une diminution de 93 % en 30 ans et l'industrie chimique a réduit ses rejets polluants de 70 % en 20 ans alors que, dans le même temps, leur production a plus que doublé.

Cependant, tout en saluant ces performances, il faut se garder de tout triomphalisme car « *des progrès similaires ont été accomplis dans d'autres domaines. Aujourd'hui, même après traitement (sur site ou hors site), la pollution industrielle organique représente encore 30 % du total de la pollution rejetée au milieu naturel. L'industrie est responsable de l'essentiel des rejets toxiques, par exemple 70 % des composés organohalogénés (AOX) sur le bassin Seine-Normandie proviennent des activités industrielles. Des gains importants sont encore possibles. Nous ne sommes pas au stade où des améliorations techniques seraient impossibles à mettre en œuvre parce ce que leur coût serait trop élevé. Il y a toujours matière à continuer d'investir* 1 ». Or, les industriels investissent désormais moins dans la lutte contre la pollution de l'eau : les investissements représentaient 2,2 milliards en 1993, soit 47 % de plus qu'en 1998. La grosse industrie semble avoir ralenti son effort. Les Petites et moyennes entreprises (PME), les Très petites entreprises (TPE) et les professions libérales concernées éprouvent des difficultés à adapter leurs installations. 80 % des Petites et moyennes industries (PMI) ne seraient pas en conformité avec les normes environnementales (dont celles qui concernent l'eau) par manque d'information, de compétence dans ces domaines, de disponibilité et de par leurs stratégies essentiellement axées sur les court et moyen termes.

Il faut rappeler que les progrès obtenus résultent d'une réglementation nationale et communautaire de plus en plus stricte et contraignante qui pèse directement sur les entreprises (entreprises classées...) mais aussi indirectement : les critères de plus en plus sévères imposés aux stations d'épuration les conduisent à être beaucoup plus vigilants vis-à-vis des industriels. Il en est de même des normes draconniennes concernant les boues d'épuration destinées à l'épandage. Obligés de pré-traiter en amont leurs rejets, les industriels sont aussi amenés à chercher à réduire leur production de déchets.

Une autre motivation se situe au niveau de l'image. Le respect de l'environnement devient un argument commercial : les normes ISO et les labels sont recherchés. Les grandes entreprises n'hésitent pas à investir dans les technologies propres pour communiquer sur ce thème.

Des accords volontaires sont aussi négociés entre les professions et l'Etat. L'industrie est le laboratoire pour cette démarche contractuelle qu'il convient de préserver.

Au-delà de l'image, les impératifs environnementaux constituent un élément de compétitivité des entreprises :

- par la supériorité sur le marché des produits qui dans leur fabrication, leur utilisation ou leur recyclage ont un impact positif sur l'environnement ;
- par le développement de filières spécifiques comme la filtration dans le domaine de l'eau (nanofiltration-ultrafiltration...).

Il faut par ailleurs noter que tout investissement en faveur de l'environnement est lié à des considérations économiques.

---

<sup>1</sup> Confluence, n° 31, novembre 1999, J.M. Picard.

Si des investissements spécifiques dans le traitement de la pollution peuvent résulter d'une mauvaise conjoncture économique (en 1993, des entreprises ne pouvant réaliser d'investissements productifs faute de débouchés ont investi dans le traitement des pollutions), l'essentiel des investissements préventifs est sensible à l'évolution du marché. Le renouvellement ou la modernisation de l'outil de production, s'avèrent des moments favorables pour introduire aussi des technologies propres. Ce type d'investissement, plus coûteux au départ, peut se révéler rentable à moyen ou long terme. Il est en progression (1,5 milliard en 1998 soit un doublement en cinq ans) tout en restant encore inférieur aux investissements curatifs (3,9 milliards en 1998).

La fiscalité constitue une autre incitation à la réduction de la consommation et de la pollution de l'eau. Les taxes et redevances envoient un « signal-prix » susceptible de rentabiliser les investissements liés à l'environnement. C'est ainsi que la redevance pollution appliquée aux industries, proportionnelle à la pollution rejetée, peut actuellement bénéficier d'une réduction qui prend en compte l'effort de dépollution réalisé.

Rappelons enfin le rôle des aides accordées par les agences de l'eau. Le VII<sup>ème</sup> programme (initialement 1997-2001) prévoyait 45 milliards d'aides aux investissements. Le secteur industriel est celui qui se rapproche le plus du « juste retour ». En moyenne, les entreprises reçoivent en aides ce qu'elles ont versé en redevances. Il s'agit ici d'une sorte de mutualisation du secteur en même temps qu'une incitation forte. Ces aides concernent aussi bien l'installation de dispositifs d'épuration que les modifications technologiques dans les procédés de fabrication destinés à les rendre moins polluants.

C'est le panachage entre réglementation, taxes, intérêts économiques, sensibilisation et travail sur l'image des activités qui, à condition d'être correctement calibré et adapté à la situation, constitue le moteur du changement.

#### *f) Réduire les pollutions d'origine agricole*

La pollution de l'eau par les produits utilisés en agriculture et dans les élevages trouve son origine essentiellement :

- dans les excédents et le déséquilibre de la fertilisation minérale des productions végétales, particulièrement par l'azote, donc par les nitrates ;
- dans les effluents issus des élevages. Quelles que soient les espèces concernées (porcins, bovins, poules pondeuses, canards, oies, palmipèdes en gavage...) ;
- dans les épandages de ces lisiers qui sont utilisés, au même titre que les engrains minéraux comme amendements. La terre, milieu vivant, est un moyen de production qui doit être protégé et transmis dans le meilleur état possible aux générations futures ;
- dans les traitements par les produits phytosanitaires, le cas de l'atrazine est le plus souvent mentionné, alors que l'on assiste à une très forte augmentation du nombre de substances analysables. Les producteurs d'eau les mieux équipés suivent 40 molécules sur les 900 détectables aujourd'hui. Les analyses plus fines de l'eau confirmeront

cette vigilance renforcée de la gestion environnementale de nos territoires par les consommateurs ;

- dans les comportements individuels dommageables pour l'environnement, par exemple lors du nettoyage et de la vidange des matériels de traitement, de pulvérisation ou d'épandage. Une telle pollution isolée et marginale par rapport à l'économie locale peut annuler les efforts de tous les autres acteurs des territoires concernés.

Il faut aussi se rappeler que les effets environnementaux pervers de l'agriculture intensive sont très directement liés aux orientations de la politique agricole commune au début de sa mise en place. L'agriculture française a répondu aux injonctions de la politique européenne. **Aujourd'hui, alors que les règles du jeu ont changé, le droit de choisir son type de production dans le cadre d'une agriculture raisonnée doit être laissé aux producteurs.**

Ces pollutions sont diffuses ou ponctuelles. Les pollutions diffuses sont le plus souvent structurelles. Elles sont, par exemple, créées par des excès de fertilisation azotée qui proviennent soit des engrains minéraux, soit des fertilisations organiques issues notamment des effluents d'élevage. Les pollutions ponctuelles ont soit un caractère accidentel involontaire, soit sont la conséquence d'un acte individuel blâmable (aires d'exercice, nettoyage de fonds de cuve, de fosses...). Pour les éliminer, des actions volontaires sont engagées depuis plusieurs années par l'ensemble des structures nationales et locales interprofessionnelles : chambres d'agriculture, syndicalisme agricole, coopération agricole et autres prescripteurs.

Ces actions sont pilotées dans une volonté de cohérence au sein de l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA), dans un partenariat structuré entre la profession agricole et l'administration. Elles ont l'ambition de mettre d'accord l'ensemble des partenaires d'une même zone sur les conseils et les prescriptions à proposer aux agriculteurs, désormais encouragés à mettre en œuvre d'autres pratiques respectueuses de l'environnement.

Le Conseil économique et social prend acte des actions déjà engagées, notamment les opérations nationales interprofessionnelles de meilleure prise en compte des questions environnementales :

- Fertimieux (1991) coordonne des actions collectives de meilleure gestion de l'azote permettant de modifier les pratiques des conseillers et des agriculteurs, en s'appuyant sur la connaissance du milieu pour limiter les risques de pollution par les nitrates.
- Irrimieux (1997) permet de promouvoir une gestion globale et équilibrée de la ressource en eau et de son utilisation, qui concilie le respect de l'environnement et une agriculture économiquement viable.
- Phytomieux (1997) permet à l'agriculture de s'engager à apporter le bon produit, à la bonne dose, au bon endroit et au bon moment.
- Agri-Confiance : pendant de nombreuses décennies, la filière économique s'est construite de l'agriculteur au collecteur, au transformateur, au distributeur et au consommateur. Cette chaîne

fonctionne aujourd’hui dans un sens plus interprofessionnel. L’agriculture, dans ses choix stratégiques, doit désormais introduire dans cette chaîne inversée un cahier des charges à partir des exigences de la grande distribution mais aussi des attentes des consommateurs.

Ce programme d’assurance qualité Agri-Confiance, initié en 1992 par les coopératives agricoles, est fondé sur un engagement réciproque agriculteur-coopérative avec le respect d’un contrat pour satisfaire les besoins des clients. Le contrat prévoit un cahier des charges contenant, outre des prescriptions sur la qualité (semences ou produits à utiliser ...), des préconisations à caractère environnemental (gestion raisonnée des intrants, des ressources naturelles et des déchets). A ce jour, 33 coopératives représentant environ 8 000 agriculteurs, sont certifiées. 120 d’entre elles sont en cours de certification et 23 sont en expérimentation du volet vert. Agri-Confiance est aujourd’hui une norme de l’Association française de normalisation (AFNOR).

- La Charte de l’agriculture paysanne (1997), autre initiative syndicale, qui doit permettre à un maximum de paysans, répartis sur tout le territoire, de vivre décemment de leur métier en produisant sur une exploitation à taille humaine une alimentation saine et de qualité, sans remettre en cause les ressources naturelles de demain. Elle doit participer, avec les citoyens, à rendre le milieu rural vivant dans un cadre de vie apprécié par tous.
  - La mise en œuvre d’un dispositif d’agriculture raisonnée (1999) à la suite des analyses et propositions du rapport Pailloton est actuellement en cours. Ce dispositif est fondé sur un principe de raisonnement global prenant en considération pour l’ensemble des actions, plusieurs finalités : économiques, qualitatives, environnementales, sociales... La caractéristique principale est donc la simultanéité des préoccupations qui constitue une base réaliste pour une agriculture durable conforme aux objectifs de la Conférence de Rio. C’est bien évidemment la mise en place de moyens de mesure ou d’évaluation de la consommation d’eau qui caractérise cette démarche.
- Le réseau de fermes FARRE (Forum pour une agriculture raisonnée respectueuse de l’environnement) est structuré et engagé dans une politique de l’agriculture raisonnée et respectueuse de l’environnement.
- C’est enfin le développement de nouvelles pratiques culturales ou fonctionnelles. Elles sont encouragées aussi bien par les nouvelles règles européennes de l’écoconditionnalité que par les Contrats territoriaux d’exploitation (CTE). Dans ces nouvelles relations contractuelles de l’agriculture avec l’Etat que sont les CTE, il peut être prévu, dans un contrat à durée déterminée de cinq ans, de maîtriser les surfaces irriguées et de mieux gérer les prélèvements d’eau.

Ces nouvelles pratiques concrètes concernent :

- l’implantation d’un couvert végétal, sous la production principale, pour réduire les lessivages ;

- la réalisation de profils d'azote annuels pour détecter les risques d'excédents, donc de pollution. Le département du Pas-de-Calais réalise ces analyses depuis plus de dix ans ;
- les bandes enherbées entre les cultures et les rivières, dont l'implantation reste encore peu fréquente, constituent des filtres à molécules, efficaces. Elles interceptent les ruissellements si elles sont bien placées dans le bassin versant. Elles peuvent être comptabilisées dans la jachère et indemnisées en tant que telles. Depuis février 2000 une circulaire autorise dans des conditions précises, des largeurs de 10 m le long des cours d'eau et des lacs pérennes ;
- les expériences d'irrigation de précision utilisant des cartes pédologiques et de rendement et les images de satellites pour définir les besoins probables en eau à court terme du couvert végétal ;
- la maîtrise de la « fertigation » qui associe, dans un même acte technique, la fertilisation fractionnée et l'irrigation.

Ces pratiques s'inscrivent dans l'Agenda 2000 qui prévoit que des « *mesures agro-environnementales ciblées devraient être renforcées et encouragées grâce à des moyens budgétaires accrus, et, si nécessaire grâce à des taux de cofinancements plus élevés* ».

Au sein des structures coopératives est désormais posé le statut des conseillers/vendeurs. Les différents témoignages recueillis apportent la preuve que le débat est engagé. Il est sensible. Il faut engager un programme ambitieux de formation/information/sensibilisation aussi bien auprès des cadres concernés que des producteurs. Une pédagogie de l'utilisation des intrants reste à inventer. Il faut expliquer, par exemple, que ce n'est pas toujours le produit qui est dangereux mais la dose utilisée. **Une formation aux gestes quotidiens doit être développée même si l'arsenal habituel des sanctions ne doit pas être négligé.** Enfin, la vigilance de la société doit continuer à s'exercer sur les autorisations de mise en marché des intrants utilisés en agriculture et plus particulièrement pour les produits phytosanitaires.

Les initiatives territoriales : elles sont de plus en plus nombreuses et sont facilitées par les actions d'aménagement et de développement local conduites autour de débats organisés pour faire évoluer l'organisation territoriale de notre pays. Les parcs naturels régionaux, les contrats de pays, les chartes de territoire sont autant de supports pour des expériences innovantes et concrètes de développement durable. Plusieurs programmes prévoient une approche globale par bassin versant. Ce sont encore des opérations lourdes et complexes, structurantes pour l'aménagement et le développement économique local, mais aussi intéressantes sur le plan méthodologique.

Cette richesse et cette diversité des actions conduites depuis la publication, par le Conseil économique et social, du rapport Mangin, en 1991, montre le chemin parcouru et l'évolution culturelle et technologique irréversible engagée.

**Aussi, le Conseil économique et social** considérant :

- la récente prise de conscience de l'ensemble des responsables sectoriels de l'agriculture, constate que les conditions sont aujourd'hui réunies pour engager une politique de l'eau qui permette

- de mieux maîtriser les pollutions par les produits utilisés en agriculture ;
- les rémanences du passé et la permanence des pollutions induites dans nos sols pendant de nombreuses années (exemple de la région Bretagne évoqué ci-dessus) ;
  - la nécessité de la mise en place d'une fiscalité écologique dont l'échéancier pluriannuel doit respecter les contraintes économiques de l'agriculture dans un contexte européen difficile ;
  - le risque d'une réponse trop financière et fiscale aux problèmes de pollution qui ne peut être la seule réponse, surtout dans un contexte de baisse du revenu agricole, cette baisse pouvant rendre difficile, voire incompréhensible, le projet de réforme ;

**propose :**

- **la généralisation des actions expérimentales inscrites au programme du VIII<sup>ème</sup> programme des agences (2003-2008) après les nécessaires validations scientifiques.** Ces aides publiques accordées aux différents programmes de lutte contre les pollutions d'origine agricole pourront être examinées à la fin de cette période en fonction des volontés exprimées et structurées et des résultats obtenus.

Cette volonté politique collective doit se concrétiser par un calendrier précis d'engagements sur de nouvelles pratiques agronomiques de la gestion de l'eau. Pour être crédible, cette volonté aux objectifs validés par tous doit être engagée dans une démarche pluriannuelle évaluée tous les ans afin de vérifier son efficacité tendancielle.

- **Un programme national de formation initiale et continue au développement durable** pour les futurs agriculteurs et leurs salariés qui devrait être mis en œuvre par les différents établissements de formation concernés et tout particulièrement pour les établissements d'enseignement agricoles publics et privés ;
- **la remise en cause de l'utilisation actuelle de la TGAP**, aujourd'hui détournée par l'Etat de sa mission environnementale. Ces fonds devront clairement être réaffectés aux financements des projets de protection de l'environnement et de lutte contre les pollutions.

Ce projet de loi doit être un moment solennel de rassemblement des composantes de la société, notamment de son agriculture, autour d'une ambition commune de reconquête et de protection pérenne de la qualité de l'eau et des milieux naturels.

*g) Eliminer dans de bonnes conditions les boues des stations d'épuration*

Chaque année, les stations d'épuration produisent 9 millions de tonnes de boues (850 000 tonnes de matières sèches) que la législation considère juridiquement comme des déchets (décret 97-1133 du 8 décembre 1997). L'amélioration des performances de collecte et de traitement des eaux usées va

accroître leur production dans les années à venir (1 300 000 tonnes de matières sèches en 2005, selon la Direction de l'eau au Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement (MATE). Une bonne gestion prospective de l'eau doit donc impérativement intégrer le traitement des boues.

Actuellement, 15 % de ces boues sont incinérées, 25 % mises en décharge, 60 % recyclées en épandage agricole. Il existe un véritable problème de gestion de ces déchets dans la mesure où chacune des trois filières de traitement est soit très coûteuse, soit peu écologique, soit contestée...

- la mise en décharge sera progressivement interdite entre 2002 et 2015 ;
- l'incinération est un procédé très onéreux pour la collectivité ;
- la sécurité de l'épandage agricole est mise en cause.

Cette dernière filière, la plus économique, ne peut être pratiquée qu'entourée du maximum de garanties sanitaires et de respect de l'environnement dans une optique de développement durable. A ce titre le principe de précaution doit être appliqué.

Certes, sur le plan économique, l'épandage se révèle le mode de gestion le moins coûteux. Seules les très grandes stations d'épuration (plus de 30 000 équivalent-habitants) peuvent trouver des solutions alternatives à des coûts comparables par l'incinération. A condition de respecter certaines mesures de garanties essentielles, c'est aussi une méthode qui préserve l'environnement. En effet, le sol achève la destruction de certains micro-organismes pathogènes résiduels, les boues sont recyclés en fertilisants, ce qui permet une économie d'engrais minéraux et par là même d'énergie.

Depuis son origine, la politique d'épandage agricole des boues d'épuration fait aussi l'objet d'une vigilance et d'un effort de recherche. En France, les recherches ont commencé dès les années 70. Elles se poursuivent notamment au sein de l'INRA (AIP « AGREDE »), du Conseil supérieur de l'hygiène publique (CSHP), de l'Union européenne (COST 68/681 entre 1972 et 1990) ou de Cabinets privés (Arthur Andersen). Toutes ces études concluent à une maîtrise de la filière, sous réserve de mettre en œuvre un certain nombre de précautions en termes d'analyse des produits et des sols et de méthodes d'épandage.

La réglementation est censée fournir le cadre de ces précautions. Le décret du 8 décembre 1997, complété par l'arrêté du 8 janvier 1998, prévoit la mise en œuvre du principe de précaution : étude préalable (schéma d'autorisation des épandages accordé par la DDAF ou la DDASS), autorisation ou déclaration préalable, planification des opérations (plans d'épandage), enregistrement des travaux pour permettre la traçabilité avec analyse des boues et des sols, bilan agronomique fourni à l'administration... Ces procédures sont complétées par des initiatives contractuelles (« plans action-qualité », « clubs locaux »...) animés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre national des boues d'épuration (CNBE).

Si les textes existent, on peut s'interroger sur leur application et tous les risques n'ont pas été pour autant éliminés s'agissant notamment de la contamination biochimique et par les métaux lourds.

Ce constat nourrit les craintes quant à l'utilisation agricole des boues des stations d'épuration. Sans doute ces craintes sont-elles aussi liées au développement des « affaires » de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), des Organismes génétiquement modifiés (OGM) ou de l'amiante qui nourrissent des inquiétudes légitimes de la population sur sa sécurité alimentaire et retentissent par contrecoup sur la question des boues. Il convient de prendre également en compte les réticences des agriculteurs qui redoutent les conséquences de ces épandages mal maîtrisés sur le long terme : elles pourraient irrémédiablement porter atteinte à leur patrimoine et à leurs productions en même temps qu'à l'environnement. Il ne faut pas non plus occulter la concurrence des autres matières fertilisantes (lisiers, engrains industriels...). Enfin, les industries agroalimentaires et la grande distribution se sont parfois engagées dans une politique de précaution et d'image de leurs produits qui entretiennent voire amplifie la méfiance à l'égard des boues.

Face à cette situation, le MATE a mis en place un lieu de concertation : le Comité national sur les épandages et sur les boues de stations d'épuration en agriculture où siègent notamment des représentants des collectivités locales, des professionnels de l'assainissement, des professions agricoles, des industries agroalimentaires, de la grande distribution, des consommateurs, des associations de l'environnement et des experts. Les travaux de cette instance devraient déboucher sur un accord national relatif aux pratiques d'épandage.

Les premières discussions ayant mis en lumière des lacunes importantes dans le régime d'assurance, lequel ne couvre pas les risques liés à ces pratiques, il a été décidé de créer une garantie décennale. Acquittée par les producteurs de boues, elle garantira les « risques de développement », c'est-à-dire ceux qui ne sont pas connus lors de l'autorisation d'épandage. Un fonds assuranciel au-delà des 10 ans a été également prévu. L'impact sur le prix de l'eau de ces assurances serait de l'ordre du centime par m<sup>3</sup>, à comparer aux dizaines de centimes, voire plusieurs francs que coûterait l'abandon de la filière agricole et le passage à l'incinération.

De son côté, l'ADEME, en liaison avec le Syndicat des professionnels du recyclage agricole (SYPREA), élabore un projet de labellisation : QUALICERT.

**Le Conseil économique et social considère que l'épandage est une voie à encourager à condition d'en assurer toujours la sécurité. Il convient :**

- D'étendre la concertation à l'ensemble des épandages organiques (boues et fumiers) avec une approche par bassin.
- De responsabiliser tous les maillons de la chaîne des boues, avec le concours de tous les ministères concernés (santé, environnement, agriculture).
- De mener en particulier un travail en amont des stations (responsabilisation des usagers domestiques, autorisations données aux entreprises qui souhaitent la connexion au réseau...).
- De mettre en place une classification des boues à partir de normes fondées sur des analyses régulièrement contrôlées de façon à identifier celles qui seraient valorisables. Seules ces dernières pourraient faire l'objet d'épandage en respectant la réglementation.

- De favoriser une « filière boues » en appliquant, une fois le principe de précaution mis en œuvre, le principe du « dépollueur aidé » par un financement des équipements nécessaires (épandeurs...).
- De restaurer l'image de l'épandage des boues :
  - en favorisant des transformations plus poussées, dont le compostage, qui fournit un produit d'utilisation plus facile et moins gênante (odeurs), le chaulage et le séchage thermique ;
  - en développant des labels au niveau européen ;
  - en créant un statut de matières fertilisantes reconnu sur le plan européen pour les boues de haute qualité environnementale (boues hygiénisées et à faible teneur en contaminants chimiques) ;
  - en recherchant un accord au sein des représentants européens de l'agro-alimentaire pour favoriser les produits agricoles issus de parcelles fertilisées avec des boues d'épuration répondant aux principes de bonnes pratiques de recyclage ;
  - en obtenant que les industries agroalimentaires et les distributeurs renoncent à utiliser dans leur argument de marketing de leurs produits, la référence « *issus de cultures exemptes d'épandage de boues* » ;
  - en informant le citoyen sur les conditions d'utilisation des boues et les coûts comparés avec les autres filières de traitement...

A la frontière de l'image et de l'économie, il semble enfin nécessaire d'aider, par des subventions des agences, les petites stations d'épurations encore mal adaptées (stockages insuffisants, procédures de suivi avec contrôle analytique peu performantes...). Une telle aide serait justifiée par l'accroissement des coûts que la mise aux normes fera subir aux consommateurs. Elle éviterait en même temps que des stations sous-normes, aussi rares soient-elles, jettent l'opprobre sur l'ensemble des épandages.

Il est enfin possible d'améliorer parallèlement le rendement de l'incinération en favorisant le co-traitement avec les ordures ménagères. L'initiative de construire à Maubeuge un ensemble incluant une station d'épuration et un incinérateur en constitue un exemple.

## B - L'EAU, DES USAGES VARIÉS ET DES COÛTS DIFFÉRENCIÉS

### 1. Trois grandes catégories d'usages

- L'eau consommée par les habitants pour leur vie quotidienne : l'accès à l'eau se confond souvent avec l'accès aux services de l'eau : alimentation en eau potable et évacuation et traitement des eaux usées.
- L'eau consommée par les activités économiques, agricoles, industrielles ou de services, notamment les transports fluviaux : l'eau est alors un facteur de richesses qui profite à l'ensemble de la société.
- L'eau des milieux aquatiques : elle permet la vie aquatique et constitue un « usage » en soi. Elle permet aussi les loisirs, sports nautiques, pêche, voire tout simplement promenade au bord de l'eau. Par ailleurs,

l'eau comme la terre jouent un rôle dans la dépollution, sous réserve que celle-ci soit compatible avec la sensibilité du milieu récepteur.

## 2. Les diverses composantes des coûts

Parler de coûts, et plus encore de prix, nécessite d'étudier les diverses modalités d'usage de l'eau :

- *in situ* (lacs, rivières, marais, mer) éventuellement après un aménagement des sites ;
- après dérivation d'un cours d'eau ;
- après pompage, et éventuellement traitement, par l'utilisateur ;
- après potabilisation et distribution de l'eau par un service public sous la responsabilité de la commune ou d'un groupement de communes.

A quelques rares exceptions, tous ces usages sont à l'origine de coûts d'infrastructures à la charge de l'usager : l'habitant paie sa plomberie, l'agriculteur son équipement de pompage et d'irrigation, l'industriel le traitement de ses effluents et EDF ses canaux d'amenée.

L'usager doit s'acquitter d'une facture pour le service qui lui est rendu : l'habitant paie sa facture d'eau, tout comme l'agriculteur et l'entreprise lorsqu'ils sont desservis par le service municipal ou effectuent des prélèvements directs, le pêcheur ou le kayakiste paie pour les aménagements réalisés à travers sa carte ou sa licence, etc. Cette partie des coûts donne lieu à un « prix ».

Parfois certains de ces coûts sont pris en charge par d'autres agents économiques que l'usager : il y a alors transfert. Ainsi, les grandes infrastructures ont été financées par des fonds publics ; certaines villes consentent des tarifs préférentiels aux industriels et reportent une partie du coût de leur desserte sur la facture des habitants, etc. Ces transferts sont souvent indispensables. Ils sont pratiqués dans tous les pays, et répondent à d'autres logiques, notamment économiques ou sociales. Mais ces transferts peuvent avoir des conséquences environnementales, en abaissant artificiellement le coût d'un usage aux dépens des autres.

Une troisième catégorie de coûts doit aussi être considérée : il s'agit des coûts qu'une activité économique impose à une autre, actuelle ou à venir, sans qu'un paiement ait lieu. Ainsi la pollution d'une nappe renchérit la fabrication d'eau potable, l'assèchement d'une rivière interdit la pratique de la pêche ou celle du kayak etc. Pour corriger ces distorsions, la fiscalité peut intervenir. Mais si les taxes ou les redevances en question sont supportées par d'autres usagers, il s'agit à nouveau de transferts.

En termes de financement, ces coûts donnent lieu à divers postes de facturation :

- distribution d'eau qui se décompose en « consommation », « prime fixe » (abonnement) et location de compteur ;
- collecte et traitement des eaux usées sous forme de redevances en nombre variable ;

- versements à des organismes publics comprenant le FNDAE, l'agence de l'eau (dont une partie figure au poste « distribution d'eau »), et les Voies navigables de France (VNF).

Au-delà de ces sommes incluses dans la facture, il ne faut pas oublier que les ménages payent en tant qu'usagers leur installation d'eau privée, en tant que contribuables la part de l'eau utilisée par la collectivité, et en tant que consommateurs la part de l'eau incluse dans les coûts de fabrications des produits qu'ils achètent...

A la lumière des développements précédents, on constate que la notion de prix de l'eau n'a guère de sens dans l'absolu : parce que les eaux et leurs usages sont nombreux, et parce que les coûts à prendre en compte le sont tout autant. Il faudra donc être vigilant à ne pas comparer des prix, qui sont souvent les prix des services, sans considérer les coûts, notamment les coûts directs (ceux qui sont supportés directement par l'usager). Les prix peuvent aussi être modulés par des systèmes de péréquation variés, dans un objectif de redistribution ou d'incitation (prime au bon fonctionnement attribuées par les Agences de l'eau).

Au-delà de ces considérations générales, la situation de trois catégories d'utilisateurs mérite d'être examinée plus en détail.

### 3. L'eau pour les ménages

Aujourd'hui plus de 99 % de la population sont raccordés à un réseau de distribution. 70 % des eaux distribuées sont issues des eaux souterraines mais la part des eaux de surface ne cesse d'augmenter.

Une grande partie de cette eau est restituée après usage, et doit faire l'objet de traitement d'épuration préalablement à son rejet dans la nature ce qui de nos jours représente un coût important.

A l'exception de l'eau utilisée collectivement et payée par les contribuables, tous ces coûts se retrouvent sur la facture des habitants, augmentés de prélèvements divers : Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et redevances non utilisées immédiatement pour le service de l'eau de celui qui les paye.

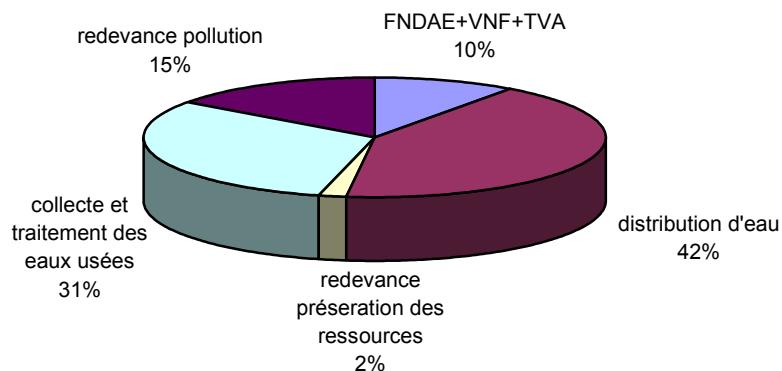
#### 3.1. Le « prix » de l'eau

Selon l'enquête publiée le 30 août 2000 par la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF)<sup>1</sup>, en juillet 1999, le montant moyen d'une facture d'eau et d'assainissement (sur la base d'une consommation annuelle de 120 m<sup>3</sup>), était de l'ordre de 2 049 F toutes taxes comprises, soit environ 17 F le m<sup>3</sup>. Sa répartition est indiquée dans le schéma suivant.

---

<sup>1</sup> Enquête réalisée sur 738 communes (hors DOM) représentant une population de l'ordre de 23,4 millions, en majorité urbaine, les communes de moins de 10 000 habitants représentant le tiers de l'échantillon et celles de moins de 5 000, 12 %.

Graphique 1 : Décomposition de la facture d'eau en 1999



Source : DGCCRF

Entre 1988 et 1993, le montant global de la facture d'eau avait augmenté de 21 % (en francs courants). Cette croissance correspondait à une augmentation forte des charges d'assainissement consécutive à l'ampleur des travaux engagés pour la mise en conformité avec la Directive « *eaux résiduaires urbaines* ». La mise en œuvre du VI<sup>ème</sup> programme des agences de l'eau (1992-1996) a entraîné en effet un quasi doublement des aides et des travaux aidés, par rapport au V<sup>ème</sup> programme et donc aussi des redevances perçues par les agences. Le VII<sup>ème</sup> programme (1997-2001) maintient un effort de même niveau. Aujourd'hui, 65 % des eaux usées sont collectées (45 % il y a une décennie) et 80 % de la population est raccordée à un réseau d'assainissement dont 77 % à une station d'épuration, 10 % dispose d'un assainissement autonome. On constate à partir de 1994 une diminution du taux annuel d'augmentation (+ 6,5 % de 1994 à 1995, + 2,1 % de 1997 à 1998 et 1,7 % de 1998 à 1999).

Cette tendance au ralentissement des hausses de prix concerne aussi bien l'évolution des prix de la distribution de l'eau que celle des prix de la collecte et du traitement des eaux usées (assainissement). Elle reste supérieure à l'indice général des prix pour l'assainissement.

L'écart des prix (d'un facteur 7) entre communes demeure important, quasiment constant depuis 1992. Il n'est plus que de 1,7 si l'on retire de l'échantillon les 10 % les plus élevés et les plus bas, écart suffisant pour alimenter le débat sur une plus grande péréquation, voire pour certains sur un prix unique national.

Tableau 1 : Evolution de la décomposition de la facture d'eau

	1994	1999	% 99	94/99
Distribution de l'eau	765	862	42,0	+12,7%
Redevance préservation des ressources	26	33	1,6	+26,9%
Collecte et traitement des eaux usées	525	643	31,4	+22,4%
Redevance pollution	220	315	15,4	+43,2%
FNDAE + VNF + TVA	153	196	9,6	+28,1%
TOTAL TTC	1 689	2 049	100,0	+21%

Source : DGCCRF

On constate que c'est la redevance pour pollution qui a le plus augmenté durant cette période (43 %), sans suffire toutefois à expliquer l'augmentation globale des prix.

Enfin, si l'on affecte au service de l'eau potable et à celui de l'assainissement les redevances afférentes et qu'on répartit la TVA, on constate que la part de l'eau potable pèse désormais moins de la moitié de la facture, au profit de l'assainissement (48 % contre 52 %). Cette évolution va se poursuivre.

L'abonnement ou « partie fixe » est passé de 14 à 17 % entre 1994 et 1997 et n'a pas évolué depuis.

### *3.2. De fortes disparités géographiques et selon le mode de gestion du prix de l'eau*

En dehors de Paris, dont le niveau de prix est sensiblement plus bas que la moyenne nationale, la fourchette de niveaux de prix moyens entre les différentes communes classées en cinq catégories de taille n'a pas sensiblement évolué entre 1994 et 1999. Les villes de moins de 5 000 habitants continuent d'avoir le prix moyen le moins élevé, mais le prix moyen des grandes communes (+ de 500 000 habitants) s'en rapproche. En revanche, les villes moyennes de 50 000 à 100 000 habitants connaissent toujours le tarif le plus élevé (9,75 % de plus que la catégorie la moins chère), malgré une hausse plutôt moindre que la plupart des autres catégories de communes.

Les communes de plus de 100 000 habitants ont connu une augmentation de facture moins forte que les autres (15,6 %). On peut supposer que ces communes disposaient déjà d'équipements essentiels notamment dans le domaine de l'assainissement.

Des disparités sont aussi constatées entre les départements où le montant moyen départemental le plus élevé est de 25 % supérieur au montant moyen national.

Le même phénomène est enregistré au niveau régional. La Bretagne accuse les prix les plus élevés (15 % au-dessus de la moyenne nationale), suivie par le Nord-Pas-de-Calais, alors que l'Auvergne enregistre les plus bas.

Le mode de gestion du service retenu entraîne également des disparités de prix. En 1999, les prix en gestion déléguée sont en moyenne supérieurs de 13 % à ceux des régies. Cet écart était de 20 % en 1994.

Les écarts constatés en 1998 entre les différentes formes de gestion restent quasiment les mêmes, les évolutions des prix sur un an ayant été proches (de 1,5 % pour les services en gestion mixte à 1,9 % pour les régies) et stable pour les services délégués.

Il est difficile de comparer les prestations entre les services. En effet, la qualité des ressources en eau, la géographie des services, le niveau d'équipement en matière de collecte et de traitement des eaux usées peuvent entraîner des écarts significatifs.

Tableau 2 : Evolution comparée du niveau et de l'évolution des factures d'eau selon le mode de gestion entre 1994 et 1999<sup>1</sup>

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Régies	1 489	1 621	1 716	1 803	1 848	1 841
Services délégués	1 784	1 908	1 993	2 050	2 100	2 100
Services en gestion mixte	1 734	1 812	1 963	2 014	2 076	2 101
Tous modes de gestion	1 689	1 799	1 910	1 974	2 015	2 049

Source : DGCCRF

<sup>1</sup>Niveau des factures pour une consommation annuelle de 120 m<sup>3</sup> en francs (France entière).

#### 4. L'eau pour les activités économiques

##### 4.1. Les activités agricoles et d'élevage

Les relations entre l'eau et l'agriculture ont une longue histoire. Elles sont faites de pratiques locales complexes qui associent l'esprit de conquête, la sauvegarde des droits d'eau, la recherche de nouvelles techniques d'irrigation, l'exigence de nouvelles capacités stockées... dans un contexte de gratuité apparente. En effet, les acteurs de l'agriculture, comme tous les ménages, payent l'eau de consommation (« l'eau du robinet ») ; ils payent fréquemment l'eau du système d'adduction d'eau potable pour leurs activités productrices.

Mais le débat de société actuel le plus sensible concerne surtout l'irrigation et la pollution par les nitrates et certains produits phytosanitaires. Le passé de l'irrigation fâche et alimente les affrontements. Le présent de l'irrigation évolue dans ce débat souvent conflictuel. L'avenir de l'irrigation est en construction. Malgré le poids des habitudes et de la tradition, il faudra bien donner à « l'eau agricole » une identification claire et dépassionnée.

Plus de 100 000 exploitations irriguent en France. Cette surface irriguée représentait, en 1995, 8,95 % des terres arables (hors pâturages et prairies permanentes). Au-delà d'une augmentation des rendements, l'irrigation peut aussi permettre d'assurer une bonne qualité de produits à des consommateurs de plus en plus exigeants et une bonne régularité d'approvisionnement, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. L'irrigation est devenue un facteur décisif de diversification qui induit une activité économique supplémentaire en amont et en aval. Elle participe de façon très importante à l'aménagement du territoire, au développement économique et à la création d'emplois.

Enfin, la production de cultures à forte valeur ajoutée permet aux exploitations de taille moyenne de dégager une meilleur marge donc de maintenir leurs revenus, notamment en facilitant des cultures spécialisées (cultures pour graines de betterave, graines d'oignon ...).

Là aussi, les initiatives en matière de gestion coopérative voient le jour. En région Poitou-Charentes, 340 agriculteurs du bassin amont de la Charente qui irriguent 10 000 ha ont créé leur coopérative de gestion de l'eau. Ils paieront désormais selon leur consommation et participeront au coût de fonctionnement de deux barrages installés sur le fleuve.

*a) La nécessaire cohérence européenne*

La directive-cadre européenne confirme ces orientations. Mais la cohérence du quotidien n'est pas forcément au rendez-vous. Des témoignages récents montrent que des deux côtés d'une frontière, malgré l'appartenance à la même Europe les pratiques sont différentes.

La directive-cadre ne doit pas rester un document d'orientation ambitieux dans sa rédaction et défaillant dans son application. La présidence française actuelle doit être un moment fort d'exigence pour une loyauté et une efficacité européenne.

**Le Conseil économique et social considère qu'il convient de définir des priorités : en amont de l'irrigation, la gestion de la ressource ne peut se concevoir sans une clarification des quantités d'eau qui seront consacrées à l'économie du bassin et celles qui seront affectées à la rivière pour son débit et l'accompagnement de son écosystème.**

**Dans le cadre d'une gestion collective et partenariale de l'eau, il faudra affecter les quotas réservés à l'irrigation selon des clés de répartition par exploitation agricole. Le partage de l'eau entre les différents usagers, selon des pratiques locales partenariales et réglementaires, est désormais le fondement du droit de l'eau. Le droit de pompage suppose les autorisations préalables et l'obligation de comptage.**

*b) L'estimation des surfaces irriguées*

Les surfaces irriguées ont été estimées en 1995 à 1 620 000 ha (rapport Janin). On peut connaître les surfaces irriguées éligibles aux aides de la Politique agricole commune (PAC), car elles font l'objet d'une déclaration.

Tableau 3 : Tableau récapitulatif pour 1998

CULTURES OUVRANT DROIT À L'AIDE D'IRRIGATION	SURFACES DÉCLARÉES IRRIGUÉES		
	TOTAL	SANS GEL	AVEC GEL
Nombre de dossiers	50 859	9 272	41 587
Total aidés	1 154 001	51 708	1 102 383
Céréales	842 183	51 188	790 995
Blé tendre	0	0	0
Maïs grain et ensilage aidés	889 785	49 051	840 733
Autres	52 388	2 136	50 262
Soja	80 577	809	80 368
Protéagineux	121 328	309	121 019

Source : Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

Tous les départements d'une région peuvent ne pas être concernés par l'irrigation.

Au total de 1 154 089 ha en 1989, il convient d'ajouter les cultures non éligibles : légumes, fruits, fleurs... Le nouveau total pour 1998 est supérieur à 1,62 million d'ha et proche de 1,9 million d'ha.

*c) L'eau pour l'irrigation n'est pas gratuite*

L'agriculture la paye de un à trois francs le m<sup>3</sup>. Ce coût choque beaucoup de citoyens qui le comparent avec celui, dix fois supérieur, porté sur leur facture d'eau du « robinet ».

Il faut donc expliquer que l'eau du robinet n'est pas la même que l'eau d'irrigation. L'eau brute pompée par les irrigants n'a rien à voir avec l'eau potable distribuée dans les réseaux. Elle ne reçoit aucun traitement, aucune purification, elle ne nécessite aucun réseau coûteux ni personnels techniques qualifiés et nombreux, pour la gestion de ces réseaux d'adduction d'eau potable complexes. De plus la garantie de cette eau n'est pas assurée aux irrigants.

En vertu de la loi, l'autorité publique peut prendre à tout moment des mesures de restrictions de pompage en donnant la priorité d'usage à l'eau potable et à la protection du milieu.

Tableau 4 : Structure du coût de l'eau d'irrigation

POSTES	FOURCHETTE EN F/m <sup>3</sup>	% SUR LA MEDIANE
Amortissements		
- Création de ressource	0,20 à 0,80 F	25 %
- Equipement d'aménée de l'eau jusqu'aux parcelles	0,20 à 1,20 F	35 %
- Matériel d'irrigation (pivots, enrouleurs...)	0,30 à 0,50 F	20 %
Fonctionnement	0,30 à 0,50 F	20 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 à 3 F/m<sup>3</sup></b>	<b>100 %</b>

Source : Association générale des producteurs de maïs (AGPM).

Ces coûts sont à rapprocher des coûts de l'eau potable figurant page 37.

#### 4.2. *Le secteur tertiaire et l'industrie*

- Les besoins en eau du secteur tertiaire.

Les domaines d'activités sont très vastes et concernent largement le secteur tertiaire. Le tourisme, les transports, le secteur médical, toutes les activités de nettoyage... sont consommateurs d'eau ou pollueurs. Quelques illustrations sont utiles pour le rappeler :

- le tourisme est certainement l'un des secteurs économiques qui dépend le plus de l'eau : les eaux de baignades fluviales et littorales, les flux nécessaires aux sports de glisse, la consommation des hôtels nous ramènent à la disponibilité de l'eau et à sa qualité ;
- les transports par voie d'eau doivent aussi être pris en compte ;
- le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de l'agglomération de Lille a été remis en cause pour une mauvaise appréciation des conséquences du contournement sud de la métropole sur les nappes phréatiques ;
- les professions de santé (radiologues, dentistes), les hôpitaux,... peuvent être à l'origine de pollutions des eaux parfois dangereuses. A titre d'exemple, la profession dentaire, pour éviter que des déchets mercuriels puissent être rejetés dans les eaux usées, a réalisé des efforts substantiels en matière d'équipement, à l'aide de contrats passés avec les agences de l'eau, afin d'appliquer l'arrêté du 30 mars 1999 ;
- les activités liées au nettoyage de la voirie sont grosses consommatrices d'eau, une eau non potable à Paris il est vrai.

- Les besoins en eau de l'industrie.

En France, l'industrie - hors secteur énergie - préleve environ chaque année 4,5 milliards de m<sup>3</sup> d'eau. Ce chiffre est resté relativement stable sur la dernière décennie, malgré l'augmentation globale de la production, grâce à l'introduction de techniques économies d'eau et moins polluantes (recyclage et réutilisation de l'eau).

L'importante quantité d'eau prélevée par le secteur énergétique (25 milliards de m<sup>3</sup>) est presque intégralement restituée à la nature mais souvent altérée. Les secteurs les plus consommateurs d'eau sont l'agroalimentaire, l'industrie de la pâte à papier, la métallurgie. A titre d'exemple, il faut 20 000 litres d'eau pour produire une tonne d'acier, 1,25 million de litres pour une tonne d'aluminium, 40 000 litres pour une tonne de papier, deux millions de litres pour une tonne de plastique et... cinq milliards de litres pour une tonne de médicaments comme la streptomycine. Selon certains calculs, la construction d'un ordinateur nécessite 33 000 litres d'eau, ce qui correspond à la consommation annuelle d'eau par tête d'habitant en Europe de l'Ouest. Cependant, la consommation réelle du secteur industriel en eau est relativement faible, de l'ordre de 7 %, car la plus grosse part des volumes utilisés est rejetée.

A la dimension quantitative, il faut ajouter les aspects qualitatifs. Certains ont besoin d'une eau de qualité particulière. C'est le cas de l'industrie pharmaceutique, de l'agroalimentaire ou de l'électronique qui est parfois amenée à puiser dans les nappes fossiles.

Moins directement, la nécessaire solidarité entre secteurs économiques et environnement commence à être perçue. Le développement touristique d'une région peut générer des rentrées d'impôts susceptibles de réduire la pression fiscale sur les industries locales. Un environnement de qualité constitue de plus en plus un argument pour faire venir les entreprises, les cadre et les clients...

Cependant la consommation industrielle d'eau est en diminution : depuis 1975, les industriels ont réduit leur consommation d'eau de 20 %. Cet effort se poursuit puisque les industries des minéraux et métaux non ferreux annoncent par exemple sur 4 ans une baisse moyenne de 15 % à la tonne de leur consommation d'eau. Les besoins en eau de refroidissement de certaines industries et centrales électriques ont considérablement diminué grâce aux techniques nouvelles (circuits fermés avec aéroréfrigérants).

Grâce à l'ultrafiltration, l'industrie agro-alimentaire parvient à recycler des eaux d'épuration comme eaux de lavage. A la Régie autonome des transports parisiens (RATP) des installations fonctionnant par brumisation et employant de nouveaux produits lessiviels permettent de ne plus utiliser que 150 à 300 litres d'eau pour laver une rame de métro au lieu de 1 500 litres !

Toutes ces évolutions ne doivent pas occulter le manque d'information sur la part que l'eau représente dans les coûts de fabrication. Un rapport récent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le prix de l'eau pour les industriels mentionne que pour la France, les données ne sont pas disponibles. Comment dans ces conditions évaluer l'impact d'une réforme des redevances ?

L'industrie papetière déclare que les redevances versées aux agences, qui ont augmenté de 63 % entre 1988 et 1998, représentent 2 % du chiffre d'affaires. EDF considère que la nouvelle législation pourrait coûter 0,5 centimes par Kwh. La Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs d'eau (FENARIVE) affirme que la réduction du coefficient de collecte conduirait en moyenne à une multiplication des redevances par 2,5 pour les industriels raccordés et de 1,43 pour les industries non raccordées.

**En conclusion, le Conseil économique et social souhaite une meilleure information sur la part de l'eau dans les coûts de production afin de permettre une évaluation fine de l'impact économique des redevances et de la réforme de leur calcul pour toutes les activités économiques.**

### 5. L'eau pour l'environnement et le cadre de vie

La loi de 1964 avait pour ambition d'adapter la gestion de l'eau à l'urbanisation et au développement économique fort qui a marqué ces décennies. Succédant à une période où la priorité était la desserte des habitants en eau, elle organisait la gestion de l'eau entre usages économiques et alimentation des villes.

Du fait de l'évolution des idées, la loi de 1992 a fait intervenir un autre « usage » de l'eau dans la gestion de la ressource : l'environnement lui-même. L'eau n'est plus considérée seulement comme une ressource, mais aussi comme un milieu à protéger. La directive-cadre renforce encore cette vision, en introduisant l'objectif de bonne qualité écologique des eaux.

Ce changement de perspective revient à doter l'eau dans son site naturel d'une valeur, au même titre que l'eau extraite et exploitée par les villes, les industries ou les exploitations agricoles. Cette valeur a en fait plusieurs composantes :

- la valeur attachée aux rôles que l'eau dans son site joue dans la régulation de l'environnement : dépollution naturelle, expansion des crues, rôles climatiques, pédologiques, dont nous sommes seulement au début de la connaissance et de la prise en compte. Cette première valeur peut être évaluée par le calcul de ce que coûterait la dégradation du site : investissements de dépollution équivalents, travaux de défense contre les crues, etc...
- la valeur des usages récréatifs et culturels que les hommes font de ce site et de son paysage : pêche, sports nautiques, promenade, etc...
- les usages futurs de cette eau, à des horizons éventuellement lointains et qui rendent difficiles les calculs économiques, mais que la philosophie du développement durable impose de préserver.

Cet usage est foncièrement différent des autres : il n'existe que par la place que veulent bien lui laisser les autres usages de l'eau. Il ne peut donc être défendu uniquement par des instruments économiques mais requiert également des réglementations restrictives.

Par exemple, on peut considérer que les prélèvements d'eau dans une rivière pourront être régulés par un système de redevances tant que l'intégrité du milieu n'est pas menacée. **Mais une réglementation doit intervenir pour**

**empêcher les prélevements de dépasser ce seuil, et de produire des dommages irréversibles à la vie de la rivière.**

**C - LE FINANCEMENT DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT : DES PRINCIPES ET DES LOGIQUES À CLARIFIER OU À CONSOLIDER**

**1. L'eau paie l'eau : une affirmation à nuancer**

Le système français repose sur la volonté de faire supporter par le consommateur d'eau l'essentiel des coûts qu'il fait peser sur les services collectifs de l'eau potable et de l'assainissement, à l'exception de la collecte et du traitement des eaux pluviales qui relèvent du budget général de la commune.

Les communes françaises, responsables des services d'eau et d'assainissement, ont pour obligation d'établir pour ces services des budgets autonomes et équilibrés, en fonctionnement comme en investissement, conformément aux dispositions de l'Instruction comptable M49. Deux exceptions notables : les communes de moins de 3 000 habitants, pour lesquelles l'application de la M49 entraînerait des coûts de gestion trop importants ; et de manière temporaire, les communes confrontées à un investissement lourd, qui risquerait de faire « bondir » le prix de l'eau.

A ces exceptions près, ce dispositif interdit donc les transferts entre le budget général de la commune, alimenté par la fiscalité, et le budget de l'eau, alimenté par les factures d'eau. Par contre, il n'interdit pas le subventionnement des services, même si celui-ci reste aujourd'hui modéré (de l'ordre de 25 % des dépenses). Les subventions sont de plusieurs origines : les agences de l'eau, les départements, les régions et l'Europe (Fonds européen de développement économique régional (FEDER) pour les DOM).

Les agences de l'eau tirent leurs ressources exclusivement des redevances payées par les usagers de l'eau (ménages, industries, agriculture). Dans leur cas, l'argent de l'eau provient donc bien de l'eau, et c'est bien sur l'ensemble des utilisateurs de l'eau que repose la charge financière des services. Le principe de « l'eau paie l'eau » est respecté, pourvu que l'on considère l'ensemble du bassin et non chaque catégorie d'usagers. Les montants mobilisés sont de l'ordre de 12 milliards de francs par an.

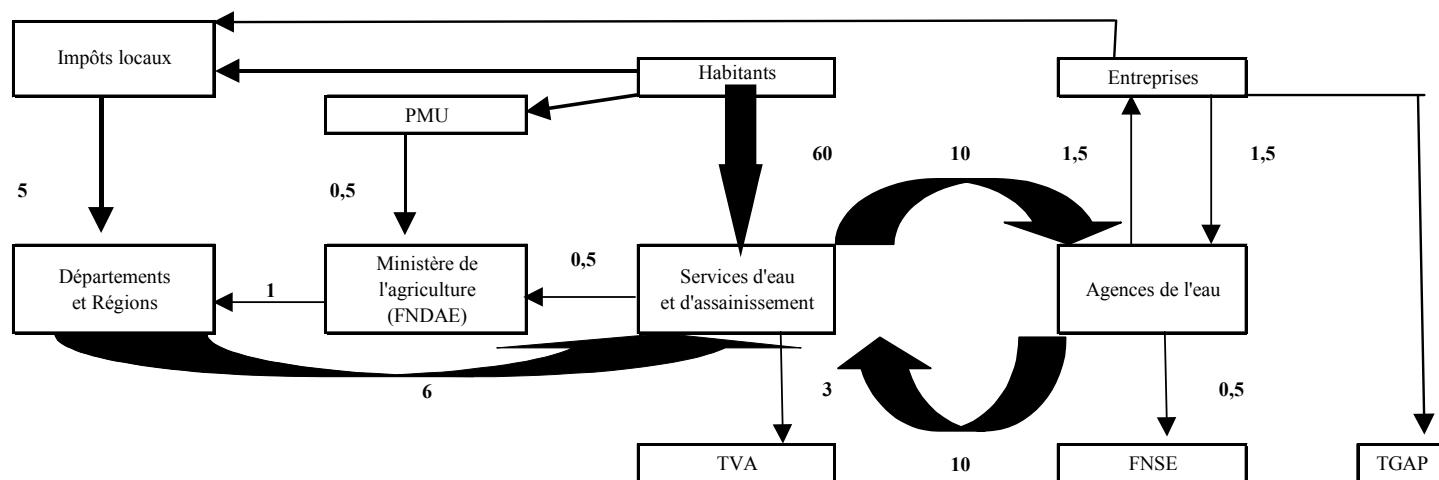
Les départements, et dans une moindre mesure les régions, accordent également des subventions aux collectivités, pour un montant évalué à six milliards de francs par an provenant de la fiscalité, et du FNDAE, pour un peu moins d'un milliard de francs.

Les subventions reçues par les entreprises pour la gestion de l'eau proviennent exclusivement du système redistributif des agences de l'eau, sans qu'il soit possible de chiffrer précisément la part que ces subventions représentent dans leurs dépenses consenties pour l'eau. Il est clair que le système agence est légèrement favorable aux industriels, c'est-à-dire que les montants qu'ils perçoivent leurs sont reversés sous forme de subventions et sont légèrement supérieurs à ce qu'ils versent sous forme de redevances. Autrement dit, il y a un transfert modéré depuis les habitants vers les industriels.

Pour les agriculteurs, le transfert est beaucoup plus important : les aides sont encore modestes mais sont appelées à se développer rapidement, tant les besoins sont importants. A l'autre bout, le montant des redevances acquittées est encore dérisoire dans l'économie du système.

Le diagramme suivant représente les flux financiers du secteur de l'eau.

Schéma 1 : Les circuits financiers de l'eau  
(en milliards de francs)



Source : Conseil économique et social.

On voit que le principe français de « l'eau paie l'eau » n'est pas à confondre avec le principe libéral de « vérité des prix ». **Le Conseil économique et social considère comme sain que les budgets des services d'eau tirent la majeure partie de leurs recettes des factures acquittées par les consommateurs. Il y a là un principe de responsabilisation des gestionnaires et des usagers et donc d'efficacité de la gestion en accord avec le caractère de service public industriel et commercial.**

Mais ce principe ne peut être mis en œuvre que si parallèlement existe un système global de financement. Pour que ces investissements se fassent -c'est l'intérêt de la collectivité dans son ensemble-, il faut disposer de crédits importants notamment de prêts bonifiés. C'est l'un des rôles majeurs des agences. L'originalité française est d'avoir construit un système de redistribution et de solidarité à l'intérieur du secteur de l'eau. Les subventions accordées proviennent de prélèvements non pas sur les contribuables, mais bien sur les usagers de l'eau, via les agences de l'eau. Sans elles, du fait des inégalités structurelles des communes -naturelles ou historiques, techniques ou socio-économiques-, une « vérité des prix » au niveau local se traduirait par des inéquités insupportables entre territoires ou populations, et une moindre efficacité environnementale.

De même, le système français permet-il des transferts entre catégories d'usagers, en particulier vers les communes rurales, les exploitations agricoles, voire les PME. **Le Conseil économique et social recommande que ces transferts soient, non pas supprimés, mais politiquement maîtrisés, c'est-à-dire calculés, rendus publics et largement débattus.** Le fait qu'il existe aujourd'hui un vif débat sur le déséquilibre du système en faveur du secteur agricole prouve que cette recommandation correspond déjà au moins en partie à la pratique, selon des modalités à améliorer. C'est ce principe que les représentants français du Parlement européen ont fait prévaloir lors de l'adoption de la récente directive européenne.

**Le Conseil économique et social plaide pour une clarification des financements du secteur : les interventions des départements et des régions, qui sont légitimement décidées à leurs niveaux, sont globalement mal connues, quant à leur contenu comme à leurs montants financiers.** Les rares chiffres disponibles s'appuient trop souvent sur les budgets primitifs qui ne rendent pas compte des réalisations effectives, et le saupoudrage est fréquemment la règle.

**Les missions du FNDAE**, créé au lendemain de la guerre pour généraliser la desserte en eau potable aujourd'hui achevée, **doivent être redéfinies**. Ce fonds est alimenté pour moitié par une redevance fixe de 14 centimes/m<sup>3</sup> prélevée par les services départementaux du ministère auprès des services communaux, et pour moitié par une contribution du système des courses de chevaux Paris mutuel urbain (PMU). Le rôle économique de ce fonds est devenu mineur, mais son impact pourrait être renforcé si ses crédits étaient dédiés à certaines interventions des départements, comme par exemple à des acquisitions foncières nécessaire à la gestion de l'eau : périmètre de protection, zones humides ou rives à protéger, gravières, bandes enherbées, etc.

A côté des fonds affectés à l'eau par les ménages, les activités économiques et une partie de l'environnement, des financements autres sont à prendre en compte par d'autres voies (cf. titre VI).

## 2. Concilier au sein des agences, logique d'incitation environnementale et logique de financement

Le système des agences de l'eau a pour première vocation de permettre une gestion durable des services d'eau et d'assainissement, par des financements sur un périmètre plus large et dans des horizons plus longs que ceux des communes ou de leurs regroupements. Mais il a indubitablement pour deuxième vocation de soumettre les utilisateurs d'eau et les pollueurs à une incitation environnementale, en référence au principe pollueur-payeur.

Pour ce faire, les agences ont assis les redevances qu'elles collectent sur des bases techniques, correspondant aux volumes prélevés, pour la redevance de prélèvement, et aux volumes de polluants rejetés, pour la redevance de pollution. Il y a lieu d'améliorer ces modes de calcul, dans le sens d'une meilleure incitation.

C'est en effet sur ce point que les agences de l'eau ont été le plus critiquées, notamment dans un rapport d'évaluation du Commissariat général du Plan de 1997. Dans le chapitre « *la mutualisation du système des agences de l'eau* », les rapporteurs concluent « *aussi, le système des agences de l'eau apparaît comme une mutuelle à deux niveaux. Au premier niveau, la fonction principale des redevances est de collecter des recettes pour équilibrer un programme pluriannuel d'interventions. De ce point de vue, les redevances apparaissent d'abord comme des cotisations, certes obligatoires, qui assurent le droit à bénéficier des subventions, de prêts, etc. A un second niveau, chaque catégorie fonctionne approximativement comme une sous-mutuelle. Les agences de l'eau permettent ainsi un étalement des engagements financiers des industriels, des collectivités locales et des agriculteurs dans le domaine de l'eau, sans doute à des conditions avantageuses par rapport à celles qu'ils trouveraient auprès des banques* ».

Certes, ce terme de « mutualisation » est employé ici dans un sens qui paraîtra impropre à beaucoup de mutualistes. Reste qu'il fut largement repris dans le débat et demeure très utilisé encore, y compris dans les déclarations qui ont accompagné la mise en chantier du projet de loi sur l'eau de 2001.

En 1998, les critiques les plus virulentes dénonçaient la dimension « mutualiste » des agences de l'eau et plaident pour un versement du produit de leurs redevances au budget général de l'Etat, au nom de la pureté retrouvée du principe pollueur-payeur. Le projet visait à intégrer les redevances dans la TGAP qui venait d'être créée au même titre que les « taxes vertes » existantes gérées par l'ADEME, dès lors versées au budget général de l'Etat, ce qui avait fait dire qu'il s'agissait davantage d'une fiscalisation de l'environnement que d'un « verdissement » de la fiscalité.

Plus tard, un arbitrage fut rendu en faveur de l'instauration d'une « TGAP-Eau » à côté des redevances des agences de l'eau, décision justifiée par la différence d'approche des deux outils. En effet, comme son nom ne l'indique pas, la TGAP est une taxe sur des *produits*, présents sur des marchés (lessives,

granulats, phytosanitaires) ou dont on veut diminuer globalement l'usage. A l'inverse, les redevances des agences, également mal nommées, portent sur des *activités* à l'origine de perturbations de la ressource (prélèvement, pollution, modification des écoulements).

L'abandon de ce projet résulte du fait que les redevances des agences ne répondent pas exclusivement à la logique de l'incitation environnementale, par référence au principe pollueur-payeur, mais aussi à une logique de redistribution. L'essentiel des débats vient de la coexistence de ces deux logiques.

Le Conseil économique et social recommande que l'on définisse une doctrine du système français à partir de l'observation d'une pratique et de compétences qui ont su s'adapter aux évolutions des réglementations notamment européennes et aux besoins du terrain. Par ailleurs, les agences de l'eau n'ont jamais véritablement pris les moyens d'étudier, ni de développer une véritable culture de l'évaluation de leurs actions. **Le Conseil économique et social recommande que soit renforcée significativement la compétence économique des agences afin de leur permettre d'assurer au mieux leurs missions.**

Il paraît d'abord urgent de faire une synthèse à la fois plus lucide, plus objective et moins dogmatique des deux logiques de financement et d'incitation environnementale. Trop souvent, la première est présentée comme un « mal nécessaire », auquel il faudrait se résigner, faute de mieux, mais qui altérerait l'efficacité de l'incitation environnementale.

En effet, pour obtenir des résultats environnementaux probants, il est nécessaire de conjuguer l'objectif d'incitation environnementale avec un objectif de maintien et développement des infrastructures. Ceci d'ailleurs correspond à l'orientation de la réglementation sur l'eau, historiquement hygiéniste, laquelle assigne aux acteurs de l'eau des objectifs d'abord en termes de niveaux d'équipement ensuite d'objectifs de qualité écologique. C'est également une conséquence de l'organisation des services d'eau en France. En effet, la question du maintien du patrimoine est centrale, comme le montre l'exemple anglais. En France, où l'émettement communal est plus marqué, le risque est grand de voir les collectivités incapables de faire face aux investissements à la fois rares et lourds que leur impose la gestion de l'eau. Pour ce faire, il est nécessaire d'abaisser le coût de l'argent, soit en alimentant le secteur par de l'argent public, soit en « mutualisant ». En France, l'essentiel du parc d'équipement a été mis en place grâce à de l'argent public, notamment lors des reconstructions d'après-guerres. Puis, avec les agences de l'eau, fut inventé un système de provisionnement obligatoire qui a permis le développement de l'assainissement, et qui permet aujourd'hui le maintien des infrastructures et leur évolution au fur et à mesure des progrès technologiques et des réglementations.

**Le Conseil économique et social préconise que soient clairement affirmés les rôles financier et redistributif des agences de l'eau.** Mais le financement du secteur ne saurait reposer exclusivement sur des redevances applicables en vertu du seul principe pollueur-payeur. **Pour le Conseil économique et social, il paraît préférable de considérer d'abord le système économique des agences de l'eau comme un système de financement, correspondant à un objectif de gestion durable des services d'eau et d'assainissement. Il conviendrait ensuite d'introduire des modulations de la**

**redistribution selon les objectifs poursuivis.** Plusieurs critères de modulation peuvent alors être invoqués : évidemment la logique environnementale, conformément au principe pollueur-payeur, mais aussi une logique d'aménagement du territoire, l'ensemble des acteurs n'ayant pas tous les mêmes moyens pour satisfaire aux obligations réglementaires.

### 3. Mieux respecter la logique et les exigences du principe pollueur-payeur

Promu par l'OCDE en 1972, le principe pollueur-payeur consistait à l'origine en un principe de non-subvention, anti « dumping écologique » : en clair, il s'agissait d'inciter les collectivités publiques de cesser de subventionner des activités économiques qui tiraient profit de leurs prélevements sur les ressources naturelles ou de leurs rejets polluants. Par la suite, ce principe a subi l'influence des mœurs judiciaires et est devenu un principe de responsabilité (morale et pénale). Aujourd'hui, il est souvent invoqué pour justifier le principe de récupération des coûts et de vérité des prix.

Le principe pollueur payeur ne paraît donc pas assez stable pour fonder la réforme d'un système institutionnel solide. Il y a danger à vouloir à tout prix appuyer un système fort sur un principe encore mouvant.

Il mérite donc d'être précisé et défini. Il ne doit être confondu ni avec la fiscalité verte, ni avec le principe de récupération des coûts. C'est pourquoi le Conseil économique et social souhaite qu'on rappelle que l'émission de déchets comme l'usage de l'eau sont des conséquences naturelles de la vie et de l'activité économique. La fiscalité environnementale doit être présentée comme un instrument de gestion, plutôt que comme un instrument de « justice ». Perçu négativement, le terme de pollueur doit être pris ici dans un sens plus large : tout usage de l'eau qui a une influence sur les autres usages, présents ou à venir, ou sur la qualité écologique des milieux aquatiques est concerné par le principe pollueur-payeur.

En conséquence, le **Conseil économique et social estime que le principe pollueur-payeur ne peut à lui seul régler l'ensemble des problèmes de pollution. Pour une réelle efficacité, il doit être conjugué avec diverses incitations y compris en matière de prévention**, notamment :

- la *réglementation*, qui agit bien évidemment sur les acteurs ;
- les *redevances* perçues par les agences de l'eau, comme l'a démontré une recherche de l'INRA portant sur la pollution industrielle ;
- les *subventions* attribuées par les agences (fonctionnement et investissement), en particulier certaines aides dites « au bon fonctionnement », qui sont proportionnelles aux performances des systèmes d'assainissement ;
- les *démarches contractuelles*, accords de branche, contrats de rivières, etc. ;
- les *actions d'information*, de conseil, de formation...

L'incitation est donc complexe, le calcul économique ne peut à lui seul définir le niveau optimal des redevances. Ces redevances, bien qu'assises sur des

bases techniques, sont négociées au sein des comités de bassin, et résultent d'un enchaînement de décisions politiques :

- au niveau de la définition des ambitions de la politique et des objectifs à atteindre, et donc des besoins financiers du secteur ;
- au niveau de la fixation de la part de financement qui sera mutualisée et de la part qui sera autofinancée par les acteurs économiques ;
- au niveau de la répartition de l'effort à consentir par les catégories d'acteurs dans le financement de cette part mutualisée ;
- au niveau de la modulation de cette participation selon des critères d'ordre environnemental, d'une part, d'aménagement du territoire et d'équité, d'autre part.

#### **4. Pour une péréquation élargie**

La question d'une plus grande péréquation est régulièrement évoquée.

Le système actuel réalise une péréquation à l'intérieur des six grands bassins versants français. Mais la question se pose de la mise en place d'une solidarité entre les six bassins.

Pour notre assemblée des transferts financiers entre bassins devraient avoir lieu pour satisfaire des besoins de financements non pérennes et circonscrits sur des territoires trop exiguës, ayant à payer un tribut écologique lourd à un modèle de développement non durable qui a profité à l'ensemble de la Nation, comme dans les bassins miniers. En revanche, des transferts financiers profitant aux bassins qui pratiquent des taux de redevances bas par rapport à ceux qui pratiquent des redevances plus élevées n'apparaissent pas souhaitables. Par ailleurs, la politique de l'eau n'est pas la seule politique régionale, et cette péréquation doit être assimilée aux autres financements d'aménagement du territoire et déroger ainsi au principe « l'eau paie l'eau ».

**Pour le Conseil économique et social, cette péréquation nationale ne doit pas être un prétexte pour faire supporter à la facture d'eau une partie des coûts de l'administration centrale de l'environnement.**

#### **D - ARTICULER LA GESTION DE L'EAU AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

La gestion de l'eau renvoie à la question des territoires pertinents. D'abord parce qu'elle possède ses propres territoires, définis par l'hydrographie, qui ne correspondent évidemment pas aux limites administratives. Ensuite, parce qu'elle s'exerce à plusieurs échelles : certaines questions ne peuvent être traitées qu'à un niveau très « macro » et d'autres très « micro ».

Enfin, la gestion de l'eau est par nature transversale par rapport aux autres politiques d'aménagement. Elle est déterminée par ces autres politiques, et en même temps elle les détermine en partie. C'est pourquoi elle doit être davantage partie prenante des démarches d'aménagement du territoire.

##### **1. Au niveau local**

La loi de 1992 s'est appliquée à doter les territoires hydrographiques pertinents d'une démarche de planification à long terme, aux deux échelles : des

bassins et des sous-bassins. Au niveau des bassins, il s'agit des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui ont été élaborés et approuvés en 1996, et sont en cours dans les DOM. Au niveau des sous-bassins, la loi prévoit des SAGE, Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, qui ne se mettent en place que très lentement, puisque seulement deux sont aujourd'hui approuvés, et une quarantaine en cours d'instruction.

Ces commissions ne sont dotées ni de la personnalité juridique ni de budget. C'est sans doute ce qui explique, avec un certain manque d'enthousiasme des services extérieurs de l'Etat, la modestie des résultats actuels.

Le dispositif prévoyait que des commissions locales de l'eau élaborent le projet de gestion intégrée de l'eau dans le sous-bassin. Crées par le préfet, elles comprennent :

- pour moitié des représentants des collectivités locales et des établissements publics locaux, qui désignent en leur sein le président de la commission ;
- pour un quart des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations ;
- pour un quart des représentants de l'Etat et de ses établissements publics.

L'étape suivante est la constitution d'une communauté locale de l'eau, véritable maître d'ouvrage, chargé de la réalisation du schéma.

Il faut cependant prendre acte que bien souvent les acteurs locaux préfèrent s'en tenir à l'étape de la coordination (la commission locale de l'eau), plutôt qu'aller jusqu'à la constitution d'un nouveau maître d'ouvrage spécialisé (la communauté locale de l'eau) dont les compétences risquent d'entrer en conflit avec les structures existantes (syndicats intercommunaux, notamment).

La loi de 1964 avait en fait prévu cette difficulté, en imaginant un dispositif à trois pieds : les comités de bassin, les agences de l'eau et des établissements publics (articles 16 et 17). Cette troisième catégorie n'a jamais été formalisée, du fait d'une procédure trop lourde. Faute d'interlocuteurs à la bonne échelle, l'Etat et les agences de l'eau ont eu recours à la création d'établissements publics aux territoires et aux domaines d'intervention similaires, mais reposant sur des fondements juridiques de la coopération interdépartementale et interrégionale plutôt que sur la loi de 1964. Ces établissements publics, aux compétences en fait assez hétérogènes, sont regroupés sous le nom d'Etablissements publics territoriaux de bassins (EPTB). Pour faire face à ces difficultés, le projet de loi en préparation propose que puisse être constituée, dans la phase d'élaboration d'un SAGE, une structure juridique permettant de recevoir des concours financiers. Ce pourrait être la communauté locale de l'eau déjà prévue ou un Groupement d'intérêt public de développement durable (GIP-DL) tel que proposé par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Ce rôle pourrait également être confié à un EPTB « lorsqu'il existe ». **Le Conseil économique et social souhaite que la prochaine loi sur l'eau reconnaîsse le rôle joué par ces EPTB, et rétablisse ainsi l'équilibre de la loi de 1964 en permettant leur développement.**

**Le Conseil économique et social souhaite que la mise en place des commissions locales de l'eau par les préfets soit accélérée.**

## 2. Au niveau des bassins

Les bassins hydrographiques constituent le second échelon pertinent de la gestion de la ressource, et ce choix, fait par la France en 1964, est conforté par la directive-cadre. Les comités de bassins rassemblent les représentants des usagers de l'eau, selon des procédures de désignation précisées par décret (annexe 3).

Certes, sans remettre en cause leur rôle, des réserves ont été exprimées sur la composition et le fonctionnement de ces comités de bassin. Leur composition a été revue dans le sens d'une présence moins faible des représentants des usagers domestiques. **Elle pourrait être encore renforcée.** De même qu'elle pourrait être élargie à d'autres acteurs du territoire (voir ci-dessous, point 4).

Actuellement, les comités ont deux rôles principaux : un rôle de préparation et de décision des programmes, et un rôle d'animation politique des acteurs de l'eau dans le bassin et d'interpellation des échelons nationaux.

L'avant-projet de loi prévoit de limiter une part du premier de ces rôles, de par l'intervention du Parlement dans l'encadrement des redevances et des programmes d'intervention. Une volonté nette de faire converger les politiques de bassin est également manifeste. Une part de leur pouvoir de décision risque donc de leur échapper pour être recentralisée.

A l'inverse, la transcription de la directive-cadre devrait renforcer le rôle de planification régionale des comités de bassin, selon la façon dont la coordination se fera avec les préfets coordonnateurs de bassin (cf. Titre III).

Au niveau politique, il est souhaitable que les comités de bassins puissent faire entendre plus facilement leur voix, et ce, de manière autonome par rapport aux agences et à leur conseil d'administration. Rappelons que les présidents des comités de bassin sont élus par les membres, alors que les présidents de conseil d'administration sont désignés par l'Etat, ainsi, bien sûr, que les directeurs des agences de l'eau.

**Le Conseil économique et social recommande que soit mis à la disposition des comités de bassins des moyens leur permettant de disposer de quelques collaborateurs indépendants des services de l'agence.** Ce « cabinet » du comité de bassin permettrait à celui-ci d'avoir un regard plus indépendant sur les dossiers qui lui sont présentés par l'agence de l'eau, mais également de peser davantage sur l'échelon national.

Outre l'implication du Parlement, il est souhaitable que l'action des agences de l'eau soit mieux suivie par les comités de bassin. Pour cela, **le Conseil économique et social propose, d'une part que les comités de bassins aient à se prononcer annuellement sur l'état d'avancement des SDAGE et programmes des agences, et d'autre part, que les comités de bassin soient consultés pour avis lors de la désignation des présidents des conseils d'administrations des agences.**

Parallèlement à ce contrôle, devraient être mises en œuvre des procédures d'évaluation, celles-ci étant à distinguer du contrôle de gestion, tel que prévu par le décret du 18 novembre 1998 et la circulaire du 25 août 2000 relative à la mise

en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan, contrats villes et d'agglomérations, contrats de pays, etc.)

**Le Conseil économique et social propose qu'en s'inspirant des procédures prévues par ces textes, et en lien avec la section spécialisée de la Conférence régionale de l'aménagement du territoire (CRADT) constituant le comité de pilotage de l'évaluation dans la région, la mise en œuvre des SDAGE et des programmes des agences entrent, chacun en ce qui les concerne, dans ce dispositif.**

**Les agences de l'eau pourraient apporter leur concours financier et technique dans chaque bassin.**

### **3. Au niveau national**

La gestion de l'eau est coordonnée au niveau national par une direction spécialisée du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, laquelle assure la tutelle des agences de l'eau, et une instance politique spécifique : le Conseil national de l'eau.

La nécessité d'une coordination nationale est évidente. D'ailleurs, la loi sur l'eau en préparation prévoit de la renforcer en associant plus étroitement le Parlement à l'encadrement des programmes d'intervention des agences.

Le ministère doit se concentrer sur ses fonctions régaliennes : préparation des nouvelles normes et réglementations, organisation des pouvoirs de police menée au niveau local, préparation des débats du Parlement sur l'eau, préparation des positions françaises à Bruxelles en matière d'eau, coordination, voire confrontation avec les politiques sectorielles...

D'autres fonctions ne peuvent être assumées au niveau des bassins, mais ne semblent pas l'être de manière satisfaisante au niveau national aujourd'hui, au point que certains préconisent la création d'une « agence de l'eau nationale », établissement public de dimension modeste, rattaché à une sorte de « comité des bassins » composé de représentants des six comités de bassins. Sans trancher sur cette proposition, qui vaudrait d'être examinée, **le Conseil économique et social recommande que soient pris les moyens du renforcement de l'échelon national en vue d'exercer les trois fonctions suivantes :**

- La recherche-développement publique dans l'eau est faible et dispersée, notamment dans les domaines technologiques. Elle est laissée aux opérateurs privés qui y consacrent des sommes non négligeables, mais selon leur propres besoins et perspectives de développement en France et à l'international. **Le Conseil économique et social considère que le soutien à un développement technologique indépendant des intérêts privés est un élément de régulation du marché de l'eau ; en outre la recherche-développement devrait être renforcée et mieux coordonnée de façon à organiser une réelle synergie entre niveaux communautaire et national.**

Les moyens financiers existent : les agences de l'eau financent déjà des études et recherches de manière coordonnée. Mais il manque un fort pôle de soutien susceptible de faire émerger une offre de recherche

suffisante sur les sujets stratégiques, en lien avec les démarches de normalisation.

- En amont de la conception de la politique de l'eau et des planifications régionales, il est nécessaire de disposer d'études à long terme. **Le Conseil économique et social déplore la faiblesse des analyses prospectives disponibles, notamment sur les usages agricoles de l'eau. Sans doute, certaines de ces études peuvent être conduites dans les agences de l'eau, ce que d'ailleurs devrait renforcer significativement la directive-cadre (cf. Titre III), mais on ne fera pas l'économie de prospective nationale voire européenne en la matière.**
- **Enfin, l'existence d'un débat national constructif sur la politique de l'eau nécessite que les acteurs de la société dans son ensemble (associations, partis politiques, syndicats, etc.), puissent trouver des interlocuteurs disponibles et une information adaptée.** De même, il est nécessaire que la France participe dans de bonnes conditions aux débats plus larges qui existent depuis quelques années dans les grandes conférences mondiales sur l'eau, en maintenant au jour le jour des relations avec des partenaires étrangers. Des moyens sont à prévoir à cet effet.

#### **4. Les départements et régions, le lien avec l'aménagement du territoire**

L'eau est indispensable à la vie et à l'activité des territoires. L'eau est à la base d'une grande partie des activités touristiques, par l'irrigation elle rend possible de nombreuses productions agricoles, elle participe à de nombreuses productions industrielles et, enfin, elle est une composante du cadre de vie, qui est de plus en plus prise en compte dans la compétitivité des territoires. Inversement, la gestion de l'eau est largement déterminée par les politiques d'aménagement du territoire : implantation des activités industrielles, formes d'habitat, aménagements ruraux, imperméabilisation des sols, etc.

L'eau constitue donc une composante essentielle de l'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la loi de 1992 a créé les SDAGE et les SAGE. Ces outils présentent néanmoins trois inconvénients :

- la géographie de l'eau ne correspond pas à celle de l'aménagement du territoire, qui en particulier donne d'importantes responsabilités aux régions ;
- les calendriers de mises en œuvre, rythmés par les programmes d'intervention des agences de l'eau, ne correspondent pas aux temps forts de l'aménagement du territoire ;
- les circuits financiers de l'eau et de l'aménagement du territoire sont distincts.

**Le Conseil économique et social, sans remettre en cause l'organisation de la gestion de l'eau, préconise de promouvoir une meilleure liaison de la politique de l'eau avec celle de l'aménagement du territoire.**

Pour ce faire, il souhaite que la future loi sur l'eau inscrive la politique de l'eau dans la logique de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le

développement du territoire (LOADT) du 25 juin 1999. Le développement des pays et des agglomérations peut favoriser l'émergence d'acteurs de l'eau moins nombreux et plus efficaces. Le Conseil économique et social se réjouit de ce mouvement.

L'intégration de la gestion prospective de la ressource en eau dans les dispositifs nationaux, régionaux et inter-régionaux d'aménagement du territoire est en revanche peu prise en compte. Elle est tout aussi nécessaire.

Au plan national, l'eau ne figure pas parmi les neufs schémas de services collectifs instaurés par l'article 2 de la loi du 25 juin 1999. Cet article précise pourtant que ces schémas doivent contribuer à « *la mobilisation des services publics en faveur d'un égal accès ... à un environnement de qualité* », et « *à une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements* ». **Le Conseil économique et social préconise la création d'un dixième schéma de services collectifs dédié à l'eau et à l'assainissement et d'intégrer la gestion de l'eau dans les directives territoriales d'aménagement.**

Cette intégration dans les schémas de services collectifs conduirait les régions à s'impliquer davantage dans la gestion de l'eau, ce qui serait naturel : l'aménagement du territoire constitue leur compétence essentielle. **Le Conseil économique et social préconise une présence accrue des régions (un représentant de plus pour chacune pris sur le contingent des élus) et des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) dans les comités de bassin et les conseils d'administration des agences de l'eau.** Symétriquement, **il recommande la délégation par les comités de bassin d'un représentant dans les CRADT**, au même titre que les recteurs ou les directeurs des agences de l'hospitalisation. **Il souhaite que les responsables de la politique de l'eau soient pleinement associés à la démarche d'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ainsi qu'à celle de la préparation et du suivi des contrats de plan Etats-régions.** Cette meilleure association ne pourra qu'inciter les acteurs de l'eau à développer les démarches prospectives dans chaque bassin.

**Au niveau inter-régional enfin, les six grands bassins hydrologiques devraient constituer l'un des critères de mise en œuvre des schémas inter-régionaux d'aménagement du territoire prévus par l'article 6 de la loi d'orientation.**

Les départements jouent un rôle important dans la gestion de l'eau, avec deux types d'intervention : d'abord en aidant financièrement les collectivités locales à s'équiper, en complément des financements des agences de l'eau, et selon des modalités propres à chaque département, ensuite en s'investissant comme maître d'ouvrage dans l'aménagement hydraulique de leur territoire. **Le Conseil économique et social estime qu'il conviendrait de conforter le rôle de financeur et de maître d'ouvrage des départements, d'améliorer la connaissance de leurs politiques d'intervention en vue d'améliorer la coordination d'ensemble.**

## 5. Les services déconcentrés de l'Etat et la police de l'eau

Sur le terrain, les services de l'Etat intervenant dans le domaine de l'eau sont constitués par :

- Les Directions régionales de l'environnement (DIREN), services déconcentrés aux niveaux régionaux du MATE, créées en 1991, qui exercent une fonction d'animation de la politique de l'environnement, en jouant, en particulier, un rôle dans la veille environnementale (bases de données, cartographie) ;
- Les missions inter-services de l'eau, MISE, créées en 1993, qui sont une coordination des services départementaux des différents ministères intervenant dans la gestion de l'eau (agriculture, santé, industrie, équipement) ;
- les DDAF et les Directions départementales de l'équipement (DDE) qui jouent un rôle de conseil aux collectivités, voire d'ingénierie publique.

La politique de l'eau s'appuie sur la mixité des instruments réglementaire économique et contractuel. La police de l'eau est donc un élément clé du dispositif. Or, elle est souvent considérée comme le maillon faible du système.

La police de l'eau rencontre deux types de difficultés :

- des difficultés structurelles : en effet, même si son animation relève du MATE depuis 1976, les services qui l'exercent sur le terrain sont des services déconcentrés des autres ministères, en particulier, aménageurs. Les responsables des MISE sont majoritairement des cadres de l'administration de l'agriculture. Plusieurs réformes ont tenté de coordonner ces agents issus d'administrations différentes (DIREN, MISE, évolution vers le « guichet unique »). Il semble que le dispositif n'ait pas atteint sa pleine efficacité. La chaîne hiérarchique reste peu satisfaisante : les responsables de la police de l'eau consacrent rarement plus de 20 % de leur temps à cette fonction, certains agents sont détachés à temps partiel et continuent donc à relever de leur administration d'origine ;
- des problèmes de moyens : 773 agents (équivalents temps plein) sont affectés à la police administrative de l'eau (320 DDAF, 380 DDE, 40 DDASS, 25 DRIRE...). Cependant, dans seize départements, les effectifs sont limités à trois agents. Par ailleurs, 700 agents assermentés issus de multiples administrations et des gardes du Conseil supérieur de la pêche assurent la police répressive sous l'autorité du procureur de la République.

**Le Conseil économique et social considère que l'amélioration du dispositif est d'abord une affaire d'organisation et ensuite, seulement, de moyens. Les efforts de coordination doivent être poursuivis. Dans cette logique, la police de l'eau, y compris celle des installations classées, doit être assurée sous la responsabilité du MATE à tous niveaux.** Le premier secrétariat d'Etat à l'Environnement date de 1971, les DIREN ont été créées en 1991. Dix ans plus tard, le ministère de l'Environnement reste un ministère aux

moyens trop modestes, malgré les augmentations annuelles de son budget. Une nouvelle étape de sa croissance est à envisager, notamment autour de la politique de l'eau, qui reste la principale en termes de moyens budgétaires et humains. **Le Conseil économique et social est favorable à la création d'un corps de l'Environnement et souhaite que l'animation des MISE soit confiée à des agents issus de ce corps.**

**La police de l'eau étant une mission régionale, son financement doit provenir du budget de l'Etat, comme une marque de l'intérêt du gouvernement à la politique de l'eau, et non du FNSE.**

Les services déconcentrés de l'Etat (DDAF, DDE) jouent également un rôle très important de conseil, voire de maîtrise d'œuvre. Ce rôle est fondamental notamment auprès des petites communes qui peuvent plus difficilement avoir recours à des consultants. Toutefois, ces services n'ont plus forcément les moyens de maintenir une expertise pointue dans tous les domaines. **Pour préserver cette fonction, il conviendrait d'organiser des équipes spécialisées au niveau régional.**

### **TITRE III**

#### **FAIRE AVANCER LA POLITIQUE DE L'EAU GRÂCE À LA TRANSPOSITION RAPIDE DE LA DIRECTIVE-CADRE**



#### A - LA PHILOSOPHIE ET LES OBJECTIFS

La politique de lutte contre la pollution de l'eau est la plus ancienne et la plus complète au sein de l'action environnementale de la Communauté. Depuis 1975, plus de 30 directives ou décisions ont été adoptées couvrant la qualité de l'eau douce et de l'eau de mer.

Cette politique se présente en grande partie selon une double approche, la première, de nature générale, consiste en une lutte contre le déversement de substances dangereuses dans l'environnement aquatique de la Communauté, la seconde, d'une nature plus spécifique, vise à définir certaines normes de qualité sur des zones où des usages particuliers doivent être protégés.

Diverses directives ont été ainsi adoptées, principalement au cours de la période 1975-1980 : celle sur les rejets de substances dangereuses de 1976 a développé des réglementations sur la limitation de rejets d'une trentaine de substances. Les directives relatives à la production d'eau potable (1975), la baignade (1976), la pêche (1978), la conchyliculture (1978) ont permis d'élargir notamment le champ d'action de la politique communautaire. La directive sur l'eau potable de 1980 actualisée en 1998 établit des normes de qualité identiques (et d'ailleurs très élevées) pour tous les Etats de l'Union.

Des directives importantes ont été adoptées plus récemment. La directive sur l'épuration des eaux résiduaires urbaines de 1991 sert de cadre à la définition de programmes d'assainissement pour l'ensemble des agglomérations urbaines de l'Union. Elle est à l'origine de l'important effort financier développé dans ce domaine au cours des dix dernières années. La directive sur la prévention des pollutions par les nitrates d'origine agricole a, elle aussi été adoptée en 1991. Elle pose les principes d'une politique de prévention des pollutions diffuses pour le secteur agricole dont les effets se développeront dans les prochaines années.

Après l'adoption de ces deux directives, il est apparu aux différents responsables nationaux des politiques de l'eau que l'importance des engagements financiers nécessités par l'application de la réglementation conduisait à s'interroger sur son efficacité et en particulier sur la bonne harmonisation des différentes directives. C'est ainsi qu'en 1995, le Conseil et le Parlement européen ont souhaité un réexamen approfondi de la politique communautaire de l'eau.

Ils ont alors demandé à la Commission d'élaborer une proposition de directive-cadre. Une telle proposition fut présentée début 1997. Au terme de la procédure dite de codécision, le texte définitif a été adopté le 7 septembre 2000, c'est la « *Directive 2000/219/CE, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* ».

Cette directive vise à répondre aux quatre objectifs d'une politique durable dans le domaine de l'eau : l'approvisionnement en eau potable des populations, l'approvisionnement en eau d'autres usages marchands, la protection de l'environnement, la réduction des conséquences des inondations et sécheresses.

Cette directive établit donc un cadre général pour la protection de toutes les eaux de surface, autres que marines, dans le territoire de l'Union, les eaux côtières et les nappes souterraines.

L'article 4 est un des articles centraux de la directive dans la mesure où il précise l'étendue des engagements que devront prendre les Etats membres pour parvenir à un « *bon état à la fois chimique et écologique des eaux de surface, un bon état chimique et quantitatif pour les eaux souterraines, un bon état chimique et un bon potentiel écologique pour les canaux et les systèmes fortement modifiés par l'homme* ».

Pour ce faire, la directive demande aux Etats de prendre toute une série de mesures faisant l'objet de programmes plurianuels (6 ans) par districts hydrographiques, se rapportant à nos SDAGE et à nos grands bassins versants.

En ce qui concerne les districts hydrographiques internationaux communs à plusieurs pays, les Etats membres concernés assurent conjointement la coordination des mesures à prendre et peuvent pour cela utiliser les structures dérivées d'accord internationaux déjà existantes.

En cas de difficultés, un pays concerné peut faire appel à l'Union.

La directive consacre également l'entrée de l'économie dans la gestion de l'eau, comme gage d'efficacité de cette gestion, efficacité qui nécessite le recours à un instrument : l'analyse économique et prospective.

Elle impose aussi des règles : celle du recouvrement des coûts et, dans une moindre mesure, celle du respect du principe pollueur-payeur.

Enfin, la directive exige de soumettre les plans de gestion (type SDAGE) à une consultation du public assez large selon des modalités à préciser.

#### B - DES DISPOSITIONS CONTRAIGNANTES ÉTALÉES DANS LE TEMPS

Inspirée du système français, la directive devrait avoir assez peu d'impact sur l'organisation adoptée dans notre pays. Si donc les adaptations des textes juridiques devraient être peu conséquentes, il ne devrait pas en être de même sur les pratiques de gestion, soumises à de nouvelles exigences, notamment de communication à la Commission européenne. Leur non respect permettrait à l'Union de prendre des mesures contraignantes.

Concrètement, la collecte des données nécessaires à la planification des mesures à prendre, à leur mise en application, à leur suivi et à leur contrôle, devrait conduire à un rôle accru des comités de bassin et des agences, avec une coordination nationale beaucoup plus forte. En outre une plus grande efficacité de la police de l'eau s'impose.

En effet l'article 5 prévoit que pour chaque « district » soient faites une analyse de ses caractéristiques, une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux, une analyse de l'utilisation selon des spécifications techniques détaillées énoncées par la directive. S'y ajoute l'article 6 qui exige que soit établi dans chaque district hydrographique un recensement régulièrement actualisé de toutes les « zones protégées ».

De même doivent être recensées toutes les masses d'eau présentes et futures utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine (+ de 10 m<sup>3</sup>/jour), leur protection et le suivi de leur qualité afin de prévenir la détérioration de celle-ci et réduire ainsi le degré de traitement de purification nécessaire (art. 7).

S’agissant de la récupération des coûts des services liés à l’utilisation de l’eau, les Etats membres doivent inclure également « *les coûts pour l’environnement et les ressources, eu égard à l’analyse économique effectuée, et conformément au principe du pollueur-paye*ur ». »

Les Etats membres devront donc engager une politique de tarification de l’eau qui incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace pour satisfaire aux objectifs environnementaux.

Ils devront également veiller à mettre en œuvre « *une contribution appropriée des différents secteurs économiques à la récupération des coûts des services de l’eau, distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole en s’appuyant sur l’analyse économique réalisée, et sur le principe pollueur-paye*ur ». Ceci n’interdit pas de « *tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la ou des régions concernées (art. 9)* ». Cet article vise notamment à éviter les distorsions de concurrence entre pays au moyen d’eau « subventionnée ».

Enfin, l’Article 16 prévoit les conditions de la diminution puis de l’interdiction de rejets et émissions de substances dangereuses, qui devront faire l’objet d’une nouvelle directive dans les deux ans. Celle-ci sera ensuite actualisée tous les quatre ans, l’interdiction de l’émission de ces substances devant être totale d’ici vingt ans.

#### C - SE DONNER LES MOYENS DE METTRE RAPIDEMENT EN ŒUVRE LES DISPOSITIONS NOVATRICES DE LA DIRECTIVE-CADRE

**Le Conseil économique et social apprécie que la directive renforce les objectifs environnementaux et souhaite que l’obligation de conduire des analyses économiques et prospectives se traduise par un véritable changement de culture du secteur de l’eau. Il demande que notre pays se dote des moyens et des dispositifs réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette directive.**

Notre assemblée souhaite que sa transcription permette d’améliorer et de renforcer la coordination entre les instruments économiques et réglementaires. Une collaboration étroite entre les comités de bassin et les préfets aux pouvoirs accrus devrait s’établir lors de l’élaboration des plans de gestion et des programmes de mesures à prendre.

Elle souhaite qu’à cette occasion les problèmes posés par la gestion des fleuves et rivières dans certains domaines (corps et déchets flottants, poissons migrateurs, etc.) soient enfin pris en compte.

Le Conseil économique et social souhaite que la France développe l’information du public et la participation des usagers sur les questions relatives à l’eau afin d’élargir les débats publics au-delà des comités de bassin et du Parlement.

Visant àtoiletter les procédures d’appréciation de l’utilité publique des projets d’aménagement et d’équipement, un projet de réforme présenté au Conseil des ministres le 27 septembre 2000 par la ministre de l’Aménagement du

territoire et de l'environnement devrait trouver là un champ propice à sa mise en œuvre.

Cette nouvelle loi, prévue pour être discutée dans l'année 2001, devrait en effet systématiser le recours aux « débats publics préalables » organisés à titre expérimental depuis 1997 par la « Commission nationale du débat public ». Elle vise à permettre une plus grande implication des citoyens au moment où ils peuvent encore peser sur les grands choix d'aménagement, alors qu'au moment du déclenchement de l'enquête publique proprement dite, ils ont souvent le sentiment que les jeux sont déjà faits.

**Enfin, le Conseil économique et social insiste pour que la mise en œuvre de cette directive conduise à une amélioration radicale des systèmes d'information sur la gestion de l'eau, dans ses dimensions écologique et économique.**

## **TITRE IV**

### **POUR UN SERVICE PUBLIC DE L'EAU PLUS ÉQUITABLE ET PLUS SOLIDAIRE**



#### A - REPRÉCISER LES MISSIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU

Il convient tout d'abord d'examiner les principes auxquels doit répondre le service public de l'eau potable et de l'assainissement géré localement.

Bien que de nature différente, la distribution de l'eau est souvent comparée à celle de l'électricité. Pourtant, outre les caractéristiques propres au « produit », une autre différence importante existe : l'une est distribuée par un grand nombre de services publics locaux, l'autre par une entreprise nationale en situation de monopole jusqu'en 2000.

Dans l'avis « *la future organisation électrique française* » présenté par M. Hadas-Lebel et adopté en 1998, notre assemblée a retenu cinq principes : l'universalité, la continuité, l'égalité, l'adaptabilité et le renforcement de la cohésion.

Quoique dans des conditions différentes, **ces principes doivent pouvoir être appliqués dans le domaine de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement**. Les mesures nécessaires pour y parvenir, doivent tenir compte du fait que l'aire géographique dans laquelle ces principes doivent être mis en œuvre est la commune, ou un regroupement de communes, et non le territoire national.

Ce dernier point s'avère déterminant sur plusieurs aspects.

L'universalité comprise dans le sens de permettre l'accès à tous et la continuité doivent être satisfaites de manière régulière. Ce n'est pas toujours le cas, en particulier dans certaines communes et spécialement dans certains DOM où ce service n'est pas rendu ou de façon irrégulière.

L'égalité de traitement, tant en termes de qualité de l'eau fournie que des coûts facturés, est le plus souvent limitée à la commune ou au regroupement. Cette situation ne satisfait pas nombre de nos concitoyens et une certaine forme d'inégalité est alors dénoncée. Le principe d'égalité implique une répartition équitable des coûts entre les différentes catégories d'usagers.

En ce qui concerne la qualité de l'eau, c'est celle qui est définie par les normes nationales ou européennes sans que cette qualité puisse être identique partout.

Pour ce qui est de l'adaptabilité, il faut noter que du point de vue technologique, des avancées importantes ont été faites, en particulier dans le domaine de la potabilisation. Reste que le soutien à la recherche et au développement publics devrait être développé.

Quant à la participation à la cohésion sociale, la situation est loin d'être satisfaisante comme le montre la suite du présent avis.

C'est la collectivité locale responsable du service, même dans le cas de gestion déléguée, qui reste le garant de l'application de ces principes sur son territoire, l'Etat édictant les lois et règlements encadrant les pratiques et veillant à leur respect.

- *Le prix unique de l'eau, un débat récurrent.*

L'électricité et le gaz étant au même prix pour tous les ménages, pourquoi pour le service de l'eau, également qualifié de service public, n'en est-il pas de même alors qu'il s'agit d'un bien indispensable ?

A première vue, cette revendication apparaît légitime au regard de la forte aspiration à l'égalité entre tous les citoyens très ancrée dans notre pays.

Pour autant, cette revendication, souvent exprimée en faveur d'un prix unique de l'eau sur l'ensemble du territoire national s'est toujours heurtée à un refus quel que soit les gouvernements en place.

La multiplicité des prix de l'eau est liée au fait que la France, dans le cadre d'une gestion décentralisée de l'eau, a confié la responsabilité de ce service aux communes. A partir de là, comme pour les impôts locaux à propos desquels s'exprime aussi le regret des différences de niveaux entre collectivités territoriales, il était inévitable que les prix varient d'un lieu à un autre, au même titre que les transports publics locaux.

Ils le sont aussi parce que le coût de la mobilisation de la ressource est différent, les distances variables (le transport très cher, fuites dans le réseau ...), le traitement plus ou moins compliqué, l'évacuation et le traitement des eaux usées coûteux ou très coûteux.

A ces causes d'inégalités liées à l'eau et à son traitement, s'en ajoutent d'autres liées :

- à l'histoire, en particulier lorsque grâce à la prévoyance de leurs aînés, les habitants de certaines villes disposent aujourd'hui d'équipements largement amortis alors que d'autres doivent rembourser des emprunts à taux élevé ;
- à la qualité du service (contrôle, épuration plus ou moins poussé, dépannage plus ou moins rapide) ;
- à des pratiques commerciales quand pour emporter un marché, les constructeurs ou des distributeurs proposent des prix plus bas que ceux pratiqués dans d'autres communes, même voisines ;
- aux redevances dont les taux, et parfois le nombre, varient d'un bassin à l'autre.

Nombreux sont les maires qui tiennent au principe de libre administration pour leur ville. Ils craignent que l'instauration d'un prix unique ne soit un encouragement à la mauvaise gestion, les vertueux payant pour les imprévoyants d'hier ou de demain. Enfin, un prix unique ne saurait s'accommorder de la coexistence de types de gestion aussi différents que la régie, la concession, l'affermage, la régie intéressée, etc.

Compte tenu de cette diversité de types de gestion et d'intervenants, le prix unique aboutirait sans aucun doute à rendre le système encore plus opaque, facilitant des pratiques regrettables alors que chacun recherche de plus en plus la vérité des coûts. Il faut ajouter qu'instaurer un prix unique de l'eau et de l'assainissement à partir de plus de 15 000 services de l'eau n'est guère réaliste. En outre, il ne serait pas plus équitable car il occasionnerait des transferts injustifiés de charges entre populations.

Il faut prendre garde aux apparences car ce n'est pas forcément là où l'eau est la plus disponible que la facture est la moins chère, ni parce qu'elle est chère que les services sont mal gérés.

- *Des pistes pour réduire les écarts de prix.*

Cependant si aujourd'hui le prix unique de l'eau ne semble ni possible, ni souhaitable au plan national, cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas rechercher à resserrer les écarts.

Divers éléments devraient y conduire ou le permettre :

- l'application de normes de plus en plus sévères obligent tous les services de l'eau et de l'assainissement à faire des investissements et à rattraper le cas échéant leur retard, rapprochant les prix de revient ;
- le coût et la complexité de la gestion et du traitement sont devenus tels que beaucoup de petites communes, sinon de moyennes, ne pourront plus rester isolées et seront, bon gré mal gré, poussées vers l'intercommunalité dans laquelle le prix unique peut s'imposer ;
- la sécurité de l'approvisionnement comme la nécessité, pour lutter contre des eaux chargées de nitrates ou de pesticides, d'interconnecter les réseaux devrait aussi pousser à un rapprochement des tarifs de l'eau ;
- l'harmonisation des règles relatives aux méthodes de facturation, partie fixe notamment, et applicables à tout le territoire serait un pas vers l'égalité de traitement ;
- la création d'une instance nationale permettant de centraliser la connaissance des coûts et de dégager des valeurs guides dans le cas de bonnes pratiques, tout comme une meilleure régulation des gestions déléguées qui pourrait résulter d'un contrôle plus efficace des collectivités concédantes ;
- une autre voie réside sans doute dans la poursuite des péréquations qui existent déjà au travers des redevances dans le système des agences de l'eau et par le FNDAE avec la partie attribuée au FNSE basées sur le principe de la solidarité nationale, notamment vis-à-vis des ménages à trop faibles ressources pour payer l'intégralité de leur facture ou vis-à-vis de régions en situation trop difficile pour pouvoir y faire face seules.

Enfin, de grandes agglomérations ou départements qui appliquent déjà un tarif unique montrent que sur une aire géographique déterminée la décision politique peut surmonter certains obstacles, notamment lorsque les citoyens manifestent cette volonté. Ainsi, en Vendée, la quasi totalité des communes potabilisent l'eau et la cèdent au syndicat départemental qui la distribue à un tarif unique.

### **1. Les services de distribution d'eau potable et le « droit à l'eau »**

Sur le plan juridique, le texte de loi en préparation modifie peu la situation actuelle puisqu'en pratique, ce sont bien les communes qui ont la responsabilité

de ce service. Le fait d'ajouter le service de l'eau à celui de l'assainissement figurant déjà dans la loi n'est donc important que sur le plan formel.

Par contre la nouveauté réside dans l'attribution d'une responsabilité en matière de cohésion sociale et de traitement des impayés de facture d'eau par les ménages en application de la loi relative à la lutte contre les exclusions.

Ainsi doit être assuré « *à toute personne en situation de précarité, usager du service, un accès à l'eau suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille* ».

Dans le cas de contrat individuel de fourniture d'eau pour la résidence principale, et en cas d'impayé, le service de l'eau doit informer l'abonné des dispositifs existants pour lui venir en aide. Il est prévu que le centre communal d'action sociale puisse suspendre l'engagement des poursuites pendant trois ou six mois et l'obligation pour le service distributeur de maintenir une fourniture d'eau minimum.

Dans le cas d'immeuble collectif, « *le service, le propriétaire ou le gestionnaire ne pourront interrompre la fourniture d'eau, sauf si tous les occupants légaux y consentent ou si l'immeuble est déclaré insalubre et fait l'objet d'interdiction d'habiter* ».

Enfin, au titre de protection de la santé publique et afin d'assurer un accès à l'eau, l'autorité administrative peut demander au service de distribution d'eau de mettre en place une borne fontaine, ce qui se pratique déjà.

#### *a) Vers une reconnaissance du « droit à l'eau »*

L'instauration d'un « droit à l'eau » comme droit fondamental est revendiqué par beaucoup d'organismes.

Actuellement, ce droit n'existe que dérivé d'autres droits reconnus, santé et logement par exemple, ou dans des textes spécifiques tels que la convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes (1979), la convention sur les droits de l'enfant (1989), alors que le protocole sur l'eau et la santé adopté à Londres en 1999 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) Europe et la Commission économique pour l'Europe retient comme but de fournir « *l'accès à tous de l'eau potable* » et retient le principe de « *l'accès équitable à l'eau pour tous les habitants, notamment les personnes défavorisées ou socialement exclues* ».

En 1992, la conférence internationale sur l'eau et l'environnement a adopté la déclaration de Dublin selon laquelle « *il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable* ».

**Le Conseil économique et social souhaite que le gouvernement français propose que dans les instances concernées, ce droit soit reconnu au niveau européen et international.**

Déjà, plusieurs pays voisins ont pris en compte de fait ce droit en interdisant les coupures d'eau ou en les rendant pratiquement impossibles (Allemagne, Grande-Bretagne, Belgique, Espagne, Irlande...). Dans d'autres cas, « *la fourniture minimale et ininterrompue d'eau à des fins d'utilisation ménagère* » est obligatoire (région de Flandre, en Belgique).

S'inscrivant dans ce mouvement, le **Conseil économique et social souhaite que la France adopte les dispositions législatives afin que les coupures d'eau soient interdites pour les résidences principales, même lorsque les impayés de facture d'eau sont le fait de ménages solvables.** En effet, le droit à l'eau ne dépend pas des revenus des abonnés même fortunés, ces derniers devant être poursuivis par des moyens juridiques dissuasifs. Un dispositif prévoyant le maintien du service de l'eau avec un débit minimal est acceptable à la double condition que ce débit tienne compte du nombre de personnes du ménage abonné et que ce ne soit pas sur la base d'un système à pré-paiement.

*b) Appliquer la loi d'orientation de lutte contre l'exclusion*

Cette loi prévoit la mise en place d'un dispositif pour aider les familles en difficulté à payer les fournitures d'électricité, de gaz, de téléphone, d'eau...Pour les trois premiers services, des dispositifs ont progressivement vu le jour.

En ce qui concerne l'eau, une première tentative a eu lieu avec la signature, en 1996, d'une charte solidarité Eau, engageant l'Etat, l'Association des maires de France (AMF), la FNCCR et le Syndicat professionnel des distributeurs d'eau (SPDE) autour de trois axes :

- le maintien des services publics de l'eau et de l'assainissement pour les familles en situation de pauvreté et de précarité ;
- la prise en charge financière de tout ou partie de leur facture d'eau lorsqu'elles ne peuvent pas s'en acquitter temporairement ;
- des actions d'information en direction des usagers sur le bon usage de l'eau.

La mise en place des commissions départementales nécessaires au fonctionnement du dispositif ayant été très peu suivie d'effet et, après le vote de la loi « exclusion », une nouvelle charte, avec les mêmes partenaires, a été conclue le 28 avril 2000. Procédant d'une démarche similaire, le nouveau dispositif doit s'adosser à une structure existante à vocation voisine. Les conventions locales qui en découlent s'inspirent de l'organisation du fonds d'impayés d'énergie et du Fonds solidarité logement (FSL).

De multiples financeurs peuvent être sollicités, le distributeur d'eau adhérant au SPDE contribuant sous forme d'abandon de créance (estimation nationale : 20 millions de francs) ; les régies peuvent également utiliser cette formule ou verser une participation directe au dispositif en place, puis être ensuite remboursé par l'abonné aidé, ou rester en dehors du dispositif et continuer à gérer les impayés comme précédemment. Dans tous les cas, l'Etat prend à sa charge les coûts restants, redevances notamment (crédits de 30 millions de francs).

Sur ce dispositif, qui constitue un progrès, le **Conseil économique et social émet deux réserves et deux suggestions** :

- le système d'abandon de créance présente le risque d'accréditer l'idée que l'eau pourrait être gratuite alors qu'au contraire il faut veiller à bien montrer la « valeur » de ce bien ;

- il faut que pour ces familles, les démarches soient simples, si possible effectuées à un guichet unique.

Pour tous les locataires du parc social, et les copropriétaires dans certains cas, l'interlocuteur est le FSL, la charge d'eau étant souvent, faute d'abonnement individuel, comprise dans les charges générales.

**Ces deux remarques conduisent le Conseil économique et social à proposer que pour l'eau comme pour l'électricité et le gaz, soit créé un fonds réel** (et non « virtuel », constitué d'abandon de créances) **permettant le versement d'une aide avec laquelle l'abonné paierait sa dette.**

Cela ne doit pas constituer une difficulté majeure puisque des fonds existent déjà ainsi que les services administratifs y afférent. Les associations agissant dans ce secteur devraient être par ailleurs associées au dispositif et recevoir une part de financement à ce titre.

**Notre assemblée souhaite également que les familles concernées puissent disposer d'un interlocuteur unique qui pourrait être le FSL, ou le Centre communal d'action social (CCAS) pour les ménages non éligibles au FSL**, sans pour autant que ces dispositions, comme les actions d'information et de prévention qui doivent les accompagner, n'aient pour effet de stigmatiser leur situation d'exclusion ou de précarité.

#### *c) Instaurer une tarification sociale*

Le dispositif décrit ci-dessus prend en compte les incidents de paiement ponctuels. Or il est des situations et des catégories de population pour lesquelles l'augmentation du coût de la facture d'eau depuis une décennie pose un problème permanent. Ne pas prendre en compte cette réalité c'est augmenter le recours à répétition au dispositif de la charte.

La loi de lutte contre l'exclusion prévoit pour le téléphone une « réduction sociale » de l'abonnement pour les titulaires du Revenu minimum d'insertion (RMI) de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation adulte handicapé. **Le Conseil économique et social recommande que pour l'eau soit étendu un tel dispositif aux mêmes catégories de personnes, en utilisant les mêmes formulaires et circuits administratifs.**

Le montant de la réduction pourrait s'imputer plutôt sur la partie fixe de la facture que sur le poste « consommation d'eau » et devrait être significatif eu égard à l'importance de l'eau dans la vie des familles, généralement pluriconsummatrices, faute de pouvoir proportionner la réduction pratiquée au nombre de personnes présentes au foyer.

Pour les services distributeurs, le coût de cette réduction pourrait être compensé par un prélèvement sur le FNSE.

#### *d) « Le droit à l'eau » exige un logement décent*

La législation actuelle prévoit qu'un logement doit disposer d'un point de puisage et d'une évacuation des eaux usées.

La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) prévoit de définir ce que doit être de nos jours un logement décent. Il conviendrait d'être attentif à ce que le décret prévu dans la loi SRU définisse précisément

l'équipement minimum d'un logement pour permettre un usage normal du « droit à l'eau » en particulier en matière d'hygiène et donc de santé.

**Le Conseil économique et social attache une grande importance à ce que le décret renvoie à la notion d'usage normal de l'eau (toilettes, douche ; froide et chaude) et que soit instauré un délai de mise en conformité, cohérent avec l'objectif de salubrité publique poursuivi.**

*e) Développer la solidarité et la coopération internationale*

L'avant projet de loi sur l'eau officialise la possibilité pour les services publics de distribution d'eau et d'assainissement et pour les agences de l'eau, de mener des actions de coopération internationale et humanitaire.

**Le Conseil économique et social approuve cette orientation et souhaite que ces actions puissent contribuer à établir l'usage concret du droit à l'eau pour des populations qui n'en bénéficient pas, et fasse progresser dans ces pays comme dans le nôtre la conscience de l'importance de l'eau, en particulier dans une démarche éducative des enfants.**

## **2. Conforter l'assainissement collectif et sécuriser l'assainissement autonome**

*a) Entretenir et contrôler l'assainissement collectif*

Avec la distribution d'eau, l'assainissement des eaux usées constitue une des missions des collectivités locales dans le domaine de l'eau, comme prévu par la loi du 3 janvier 1992. Celle-ci a transposé en droit français la directive européenne de 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, imposant aux agglomérations urbaines de plus de 2 000 équivalent-habitants la mise en place de systèmes collectifs publics.

Les résultats d'une enquête menée en 1999 par le MATE indique que les deux tiers des agglomérations de plus de 100 000 équivalent-habitants sont en mesure de respecter les dates limites de mise en conformité (1998 et 2000). La totalité du programme de mise en conformité ne pourra donc être réalisé d'ici fin 2005 que si les collectivités locales poursuivent un rythme d'investissement élevé avec le soutien financier des agences de l'eau.

La quasi totalité des 640 agglomérations de plus de 10 000 équivalent-habitants dispose aujourd'hui d'une station d'épuration avec cependant des disparités importantes en termes de performance. En 1996, dernière année pour laquelle des informations sont disponibles, le rendement d'épuration moyen de ces stations atteint 73 % sur les matières oxydables et 40 % pour l'azote et le phosphore.

La pollution brute produite dans ces agglomérations de plus de 10 000 équivalent-habitants - pollution émise par les habitants relevant de l'assainissement collectif et les industries raccordées - était alors évaluée à 58 millions d'équivalent-habitants. Sur ces 58 millions d'équivalent-habitants, les trois quarts proviennent de la pollution domestique (46 millions d'équivalent-habitants) et un quart des industries raccordées (12 millions d'équivalent-habitants).

En ce qui concerne l'acheminement des eaux usées aux stations d'épuration des agglomérations de plus de 10 000 équivalent-habitants (eaux usées domestiques et des industries raccordées), le taux de desserte qui caractérise le pourcentage de la population dont les habitations peuvent être raccordées à un réseau existant est largement supérieur à 90 %. Il reste encore des efforts importants à réaliser pour améliorer les performances de l'acheminement des eaux usées vers les stations d'épuration tant pourachever la desserte des agglomérations que pour améliorer les réseaux existants (suppression des fuites et rejets hors station, contrôle des branchements).

**Pour le Conseil économique et social, la protection sanitaire des populations et la préservation des richesses aquatiques exigent la poursuite de cet objectif qui demande aussi le renouvellement du parc des équipements au fur et à mesure de son vieillissement et un entretien de l'ensemble de façon à adapter les performances en fonction de la nature des polluants.** Les orientations du VIII<sup>ème</sup> programme des agences doit en tenir compte, d'autant plus que l'objectif fixé pour 2000 d'atteindre une capacité d'élimination de 64 % de la pollution pour les matières oxydables (80 % de collecte et 80 % de rendement moyen des stations) et de 65 % des zones sensibles pour les matières azotées, n'est pas réalisé.

**Un effort significatif doit être fait pour rendre plus performantes nombre de stations d'épuration existantes. Le développement d'une R & D en ce domaine s'avère également nécessaire pour mettre au point des techniques innovantes à même de faire face à de nouvelles pollutions.**

*b) Sécuriser et développer l'assainissement autonome*

Selon les sources, le chiffre de la population se trouvant en dehors d'une zone de raccordement à un système d'assainissement collectif est très variable, de 10 à 20 %, dont 30 % de la population rurale. Au minimum, 10 % des Français devraient rester concernés par l'assainissement autonome.

Ce système est désormais un mode de traitement des eaux usées à part entière, garantissant des performances comparables à celles de l'assainissement collectif et constituant une solution économique pour l'habitat dispersé. Mais c'est aussi une source de pollution diffuse lorsque les installations sont défectueuses.

Sur le plan technique, de grands progrès ont été faits et des normes ont été publiées ou sont en voie de l'être et des chartes ont été adoptées.

Aujourd'hui, les communes sont responsables du contrôle de ces installations. Elles doivent également déterminer les zones qui relèvent de ce type d'assainissement, faute de quoi il est prévu, dans la réforme de la redevance pollution, qu'elles devront payer celle-ci y compris pour les habitants non raccordés au réseau collectif. Elles ne doivent assumer que les frais de contrôle, les frais d'installation et d'entretien étant normalement à la charge du propriétaire de l'immeuble. Enfin, pour couvrir leurs frais de contrôle, les communes peuvent instaurer une redevance d'assainissement non collectif dans des conditions précisées par le décret du 13 mars 2000.

Pour assumer leurs responsabilités, les communes peuvent également créer un Service public d'assainissement non collectif (SPANC) qui peut regrouper

plusieurs collectivités notamment pour des petites communes ; un tel service est estimé rentable à partir d'une zone regroupant plus de 10 000 habitants. Il est obligatoire pour permettre la perception d'une redevance. En créant ces services, les communes peuvent aussi proposer d'assurer tout ou partie de l'entretien de ces installations, à la demande des intéressés et en récupérer le coût auprès d'eux.

En effet, la commune ne peut subventionner de tels travaux, le Conseil d'Etat ayant rappelé, en 1996, que « *les communes ne peuvent étendre l'objet des services publics à caractère industriel et commercial que constituent les SPANC, notamment à la mise en place des installations, que dans les limites imposées par le principe de liberté du commerce et d'industrie à la création de tels services par les collectivités locales* ».

Toutefois, il est apparu inéquitable que les particuliers ne reçoivent aucune aide financière pour l'assainissement autonome de leur logement alors que les usagers raccordés, certes qui payent une redevance, bénéficient de réseau de collecte et de stations d'épuration subventionnées.

C'est pourquoi, depuis quelques années, des communes ou des départements ont pris des initiatives pour aider à l'entretien et à la sécurisation de ces installations, au niveau des études préalables ou pour la réalisation de travaux, soit au service des collectivités territoriales, soit en direction des particuliers : Services d'aide technique aux exploitants des stations d'épuration (SATESE) organisant un service dédié à l'assainissement autonome (Gard, Eure...), Service d'assistance technique à l'assainissement autonome (SATAA) dans le Jura, Bureau départemental de la qualité de l'eau (Allier).

**Le Conseil économique et social approuve, dans le projet de loi en préparation, la mise à disposition des communes par les départements, d'une expertise en matière de fonctionnement des dispositifs publics de collecte et d'épuration des eaux usées ou des eaux pluviales et de ruissellement, des dispositifs d'assainissements collectifs, ainsi qu'une expertise pour la protection des captages d'eau potable et du suivi des périmètres de protection.**

De leur côté, des communes ont innové. Ainsi, le Syndicat intercommunal de la basse vallée de l'Adour a pris le parti de se rendre propriétaire pour vingt ans renouvelables, des installations d'assainissement autonome, nouvelles ou existantes, en prenant à sa charge les études préalables de choix de la filière, les travaux et leur contrôle. Le propriétaire volontaire doit participer à hauteur de 15 000 F pour le neuf et de 13 000 F en réhabilitation. Pour le contrôle du chantier et la gestion ultérieure de l'installation, un contrat de délégation est passé avec une entreprise distributrice d'eau. En échange, l'usager paie une taxe équivalente à celle des ménages raccordés au réseau collectif.

La future loi sur l'eau, quant à elle, prévoit d'étendre les possibilités d'intervention des communes à la création d'assainissement individuel pour les immeubles existants qui en sont dépourvus, afin de protéger la salubrité publique et de lutter contre la pollution des eaux, ceci quand le propriétaire le demande.

**Sur le plan du financement, le Conseil économique et social souhaite une égalité de traitement entre les ménages disposant d'un assainissement**

**autonome et ceux qui sont raccordés à un réseau collectif.** Cela nécessite que le VIII<sup>ème</sup> programme des agences de l'eau prévoie l'attribution d'un financement suffisant pour couvrir les besoins. Des mécanismes doivent être développés pour permettre aux propriétaires concernés d'avoir recours à un dispositif collectif d'instruction des dossiers, les agences de l'eau ne pouvant traiter une multitude de cas individuels.

Les propriétaires à revenus modestes peuvent, sous certaines conditions, bénéficier, pour ces travaux, de la prime à l'amélioration de l'habitat.

**Enfin, le Conseil économique et social souhaite que soient développés les efforts d'information faits en direction des professionnels, artisans, mais aussi architectes et lotisseurs, sur les contraintes inhérentes à l'assainissement non collectif.**

### 3. Traiter de façon spécifique les eaux pluviales

Les eaux pluviales sont la cause de pollutions importantes des cours d'eau et des estuaires. Les périodes d'orages peuvent produire un déversement brutal de polluants sur un temps très bref, l'eau de pluie se chargeant d'impuretés au contact de l'air (fumée industrielles, avec le phénomène des « pluies acides ») et, en ruissellement sur les toits et les chaussées (huiles de vidange, carburants, résidus de pneus, métaux lourds, etc...).

Selon les époques, on a construit des réseaux unitaires (communs aux eaux pluviales et eaux usées domestiques) ou séparatifs (un réseau spécifique pour les eaux pluviales). En cas de fortes précipitations, lorsque le système est dit unitaire, les contraintes de préservation des installations d'épuration peuvent imposer un déversement direct de ce mélange très pollué dans le milieu naturel. Plus récemment, des villes ont commencé à construire des installations destinées à réguler le flot des eaux pluviales, notamment en la stockant, et on commence aussi à parler de leur traitement et de leur épuration.

La loi de 1992 a habilité les collectivités territoriales à prévoir la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, ainsi que la défense contre les inondations. Elles délimitent « *les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales* », ainsi que « *des zones éventuelles de collecte et de stockage des eaux pluviales* », un décret exige une autorisation pour toute « *création de zone imperméabilisée supérieure à cinq hectares d'un seul tenant* ». Il est prévu d'abaisser ce seuil à un hectare.

En ce qui concerne le financement du traitement des eaux de pluies, il s'agit d'une question mal résolue en dépit du fait qu'il soit bien établi que ces coûts sont à la charge du budget de la commune et ne doivent pas se retrouver sur la facture des usagers, même lorsque ces eaux passent par les stations d'épuration des eaux usées des ménages ou d'entreprises raccordées.

En effet, la Cour des Comptes, dans son rapport de 1997 relatif à « *la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement* », dénonce le fait que parfois des communes augmentent au-delà du raisonnable la subvention du budget général de la commune qu'elles doivent verser, au titre de la collecte des

eaux pluviales, aux services d'assainissement. Ainsi ces communes subventionnent ce service lui-même, ce qui est proscrit par la circulaire M49.

Outre la question de principe ci-dessus, l'absence de financement spécifique pour la collecte et le traitement des eaux pluviales n'incite pas les collectivités territoriales à prendre les mesures qui pourtant deviennent de plus en plus nécessaires.

Or les investissements à réaliser sont considérables et des financements complémentaires à ceux des agences doivent être trouvés. Le projet de loi sur l'eau prévoit d'autoriser les communes à créer un nouvel impôt pour faire face à ces besoins.

**Le Conseil économique et social n'est pas favorable à la création de cette nouvelle redevance.**

En effet, les eaux pluviales sont, comme la voirie et l'urbanisme, une dimension à prendre en compte dans le cadre du fonctionnement de la collectivité locale et donc par son budget général ; cela ne nécessite pas de créer un nouvel impôt dans une fiscalité locale déjà très critiquée, notamment pour sa complexité.

Par ailleurs, la question des eaux pluviales ne saurait être résolue sans prendre en compte les mesures à mettre en œuvre en amont en particulier pour ralentir les ruissellements et les concentrations d'eau.

En outre, dans les grandes agglomérations, une commune seule ne peut agir efficacement ou être seule à supporter le coût de collecte, de stockage, voire de traitement des eaux qui, parfois, viennent des communes voisines.

**Le Conseil économique et social considère donc que le problème posé par les eaux pluviales reste entier et demande aux pouvoirs publics de faire des propositions globales, incluant la nouvelle redevance MRE prévue.**

**B - CLARIFIER ET HARMONISER LES MODALITÉS DE TARIFICATION**

**1. Développer le comptage en logement collectif et permettre l'abonnement individuel**

Si, de façon habituelle, chaque usager en habitat individuel est titulaire d'un contrat d'abonnement et dispose d'un compteur des volumes d'eau consommés, la situation est souvent différente en habitat collectif, qu'il s'agisse de logements locatifs, en particulier des HLM et Société d'économie mixte (SEM) ou de copropriétés.

Trois situations peuvent se rencontrer :

- pas de comptage individuel, l'eau consommée dans l'immeuble est répartie dans les charges selon des critères divers, par exemple par surfaces du logement ou millièmes possédés ;
- un compteur général pour l'immeuble permettant d'établir une facture globale et des compteurs dits « divisionnaires » dans les logements, utilisés pour effectuer la répartition entre les occupants, un seul abonnement étant souscrit pour tout l'immeuble ;

- chaque ménage possède un compteur et un abonnement particulier, comme dans les logements individuels.

On estime que dans le parc HLM, 31 % des logements bénéficient d'un abonnement individuel et 70 % sont abonnés de manière collective avec, dans 57 % des cas, un compteur divisionnaire.

Par ailleurs, pour des raisons techniques, 20 % de logements ne pourraient pas être équipés de compteurs. En fait, 400 000 logements seraient concernés par la pose d'un compteur individuel. Ces situations se retrouvent aussi dans des immeubles en copropriété, notamment anciens.

Malgré les difficultés rencontrées et des coûts élevés de mise en œuvre et d'exploitation, une majorité de locataires est favorable au comptage individuel pour des raisons d'équité. C'est aussi un moyen de responsabiliser les usagers domestiques, tout en les aidant à maîtriser leur consommation. Les organismes HLM estiment que, si le recours à des compteurs divisionnaires constitue un progrès dans le cadre d'un abonnement collectif car il permet une répartition plus juste des charges, c'est le passage à l'abonnement individuel qui doit être visé. En effet, pour les bailleurs il présente des avantages : absence de contestation dans la répartition des charges, coûts de gestion de l'eau normalement supportés par le distributeur.

**Pour le Conseil économique et social, l'installation d'un compteur d'eau dans tout nouveau logement construit doit être rendue obligatoire. Il doit en être de même à l'occasion du remplacement des tuyauteries en plomb.**

La question de l'abonnement individuel est beaucoup plus controversée pour des raisons très diverses.

Les coûts liés à la pose de ces compteurs doivent être à la charge des propriétaires (le cas échéant avec des aides financières en particulier du FNSE, notamment pour les copropriétés en difficultés faute de quoi ces opérations risquent de ne pas être réalisées).

**En tout état de cause, le Conseil économique et social préconise que lorsque la pose de compteur individuel, avec ou sans abonnement direct pour les usagers, est envisagée, celle-ci ne se fasse qu'après une information claire des habitants et la conclusion d'un accord collectif négocié tel que prévu à l'article 42 de la loi relative aux rapports entre bailleurs et locataires.**

## 2. Encadrer la tarification et la facturation

### a) La tarification

La tarification appliquée au moment de l'abonnement révèle ensuite des abus auxquels il doit être mis fin. Le projet de loi sur l'eau en préparation prévoit un certain nombre de dispositions à cet égard.

Il envisage notamment que le règlement de service soit systématiquement adressé à l'usager en accusé de réception. Les demandes de cautions solidaires, de versement par l'abonné d'un dépôt de garantie ou d'avances seront interdites.

En ce qui concerne le règlement de service, le modèle existant, qui date de 1988, est aujourd’hui dépassé. **Il doit être revu en concertation avec les associations d’usagers et faire l’objet d’un modèle type comportant des clauses obligatoires.** Une norme NFP 15-9001 relative à la qualité de service à l’usager a déjà été publiée en juillet 2000.

**Le Conseil économique et social déplore qu’un délai de trois ans soit accordé aux services distributeurs d’eau pour rembourser aux abonnés les dépôts de garanties et avances déjà versés. Il demande que ce délai ne dépasse pas douze mois.**

Quant à la tarification du service de distribution d’eau et d’assainissement en cours d’abonnement, il n’est pas inutile de préciser ici le vocabulaire à employer : en matière d’eau, la traduction des coûts sur la facture doit s’analyser non en termes de prix, mais de tarif. En effet, contrairement à ce qui se passe pour les produits courants, en ce qui concerne l’eau la concurrence n’existe qu’en amont, au moment peu fréquent de la négociation ou du renouvellement des contrats. Les tarifs et les règles de leur évolution sont alors fixés pour une longue période. Localement, l’usager se trouve en situation de monopole et « captif » d’un seul distributeur sans pouvoir faire jouer la concurrence, pour un produit qui ne peut être assimilé à un produit marchand.

En conséquence, et sans revenir à une réglementation autoritaire du prix, ceci conduit à considérer qu’il s’agit d’un tarif qui devrait permettre à l’usager de concourir à sa détermination, dans le cadre de la transparence souhaitée, notamment au sein des Commissions consultatives des usagers des services publics locaux (CCSPL).

En plus des diverses taxes et redevances, la consommation d’eau facturée est très souvent accompagnée d’un « abonnement » ou « partie fixe » qui est passée de 14 % en 1994 à 17 % en 1999 (source DGCCRF).

La « partie fixe » fait l’objet de débats, certains voulant la plafonner à un niveau jugé trop élevé par d’autres qui, eux-mêmes, souhaitent, soit sa suppression, soit sa fixation en fonction d’une liste limitative de coûts vérifiables.

Le gouvernement propose d’adopter cette dernière proposition, ce qui suppose d’établir la liste des coûts à prendre en compte.

Une étude publiée en août 2000 par le ministère de l’Equipement, des transports et du logement et l’Office international de l’eau permet, à partir de l’enquête réalisée en 1998 par la DGCCRF, d’approcher les différents aspects quantitatifs et juridiques du problème. Ses résultats révèlent que 59 % des factures comprenaient, à cette date, une part fixe comprise entre 100 et 300 F par an, 25 % moins de 100 F, 11 % de 300 à 500 F alors que 5 % dépassaient les 500 F.

Une enquête complémentaire a permis d’établir que dans l’échantillon de services qui pratiquaient la partie fixe, celle-ci représentait en moyenne 26 % avec une fourchette variant entre 51 F et 915 F.

La loi sur l'eau de 1992 prévoyait que toute facture d'eau :

- comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé ;
- et peut également comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement.

Cette définition est trop vague pour permettre un contrôle du contenu de la partie fixe alors que son montant, notamment dans le cas de faible consommation, aboutit à majorer substantiellement le prix du mètre cube fourni par rapport à une forte consommation. Par ailleurs, s'agissant d'immeubles collectifs, certains services facturent une partie fixe par logement même lorsqu'il n'y a qu'un compteur général et un seul abonnement. De telles pratiques ont été soumises aux tribunaux et les juridictions ont pris des positions opposées sur leur légalité, aucune juridiction supérieure n'ayant encore définitivement tranché. Depuis le décret du 13 mars 2000, il est également possible dans les mêmes conditions, de fixer une partie fixe très large.

**S'agissant du contenu de la partie fixe elle-même, le Conseil économique et social se prononce pour une liste limitative qui ne devrait pas aller au-delà des frais relatifs à l'entretien et au relevé des compteurs, ainsi qu'à l'établissement et au recouvrement des factures pour la consommation d'eau comme pour l'assainissement.**

**Toutefois, dans certaines situations, notamment pour les communes soumises à de fort taux de variation saisonnière de population, il devrait être possible à la collectivité responsable, après consultation de la Commission consultative des usagers des services publics locaux, de majorer cette part fixe qui devrait toutefois être encadrée.**

La tarification de la consommation d'eau est diverse. Si la loi de 1992 avait prévu la tarification au volume consommé et à titre exceptionnel, lorsque la ressource était très abondante ou les variations de population saisonnière importantes, une dérogation en faveur du forfait, le projet de loi actuel propose l'interdiction totale du forfait dans les cinq ans.

**Ici encore le Conseil économique et social trouve ce délai beaucoup trop long.**

La règle devient donc la facturation proportionnelle à la consommation réelle alors qu'aujourd'hui coexiste une tarification progressive avec la quantité (DOM notamment) renforçant son caractère incitatif aux économies, ou au contraire dégressive pour les gros consommateurs.

Lors du passage au tarif proportionnel dans ces deux derniers cas il faudra prendre des dispositions pour que cette modification soit atténuée lorsqu'il s'agit d'habitat collectif. En effet lors du passage au tarif proportionnel à partir d'un tarif dégressif, les locataires perdent le bénéfice du tarif antérieur. Dans le cas où serait appliqué un tarif progressif, alors que les ménages ne sont pas abonnés individuellement, les habitants des HLM pourraient se retrouver avec un tarif « gros consommateurs » payant alors le mètre cube d'eau le plus cher de la ville.

**Afin d'éviter de telles situations, le Conseil économique et social, en accord avec le projet actuel, souhaite dans un souci d'intérêt général et après avis de la CCSPL que soient mis en place :**

- **dans le cas de l'instauration d'un tarif progressif par tranche, un barème spécifique tenant compte du nombre de logements pour l'abonnement des immeubles collectifs ;**
- **des tarifs spéciaux dans certains cas particuliers, au vu de coûts différents du service du fait des caractéristiques techniques ou temporelles de sa réalisation, pour permettre l'équilibre du budget du service.**

*b) La facturation*

La tarification retenue trouve son aboutissement dans la facturation. La présentation de la facture est laissée à l'initiative du service distributeur mais doit contenir un ensemble de rubriques et d'informations définies par l'arrêté du 10 juillet 1996, maintenant applicable sur tout le territoire. Pour autant, la lisibilité n'est pas toujours satisfaisante et la cohérence souhaitée entre les diverses rubriques, ainsi que leur compréhension, pourrait être améliorée. La réforme des redevances contenue dans le projet de loi devrait se traduire par une certaine clarification de ce document qui doit demeurer informatif. **Il serait notamment utile de faire figurer la variation des volumes consommés sur une période suffisamment longue pour permettre de déceler d'éventuelles fuites.**

**Le Conseil économique et social recommande aussi d'introduire une périodicité plus courte qui facilite la gestion des budgets familiaux.** Pour les occupants d'immeubles collectifs non abonnés individuels, les acomptes de charges comprennent l'eau. Parfois ces provisions sont individualisées en fonction de la consommation, ce qui évite les fortes régularisations ou les trop payés sur une longue période. **Lors du passage à un abonnement individuel direct, il est souhaitable que ce mode de facturation soit préservé.**

**C - MIEUX INFORMER LES USAGERS ET PERMETTRE LEUR PARTICIPATION AUX DÉCISIONS**

**1. Améliorer l'information des usagers**

Tous les usagers abonnés directs ou non doivent recevoir automatiquement un certain nombre d'informations et, à leur demande, accéder à d'autres.

Il s'agit des informations liées à l'exécution du contrat, au moment de sa souscription (conditions d'abonnement, règlement de service) et pendant toute sa validité (facture, lettre d'information et synthèse annuelle concernant la qualité de l'eau).

Le décret n° 94-841 du 26 septembre 1994 et la circulaire du 14 décembre 1998 prévoient que la publicité sur la qualité de l'eau doit être effectuée par :

- un affichage en mairie de l'ensemble des données établies par la DASS et transmises par le préfet ;

- une publication au recueil des actes administratifs de la commune d'une note de synthèse annuelle de la DASS ;
- une diffusion, par le distributeur, de la synthèse annuelle ou de la synthèse commentée établie par la DASS à l'occasion de l'envoi d'une facture à l'usager.

Ces dispositions s'appliquent à toutes les communes depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000. Les usagers résidant en immeubles collectifs et non abonnés individuels ne reçoivent pas la note normalement diffusée par la distribution d'eau. Aussi, le **Conseil économique et social souhaite que les distributeurs d'eau, en liaison avec les bailleurs ou syndics, organisent cette information notamment par la publication de ces résultats d'analyse dans la presse locale et l'affichage dans chaque bâtiment d'habitat collectif.**

Pour ce type de logements, lorsque les occupants ne sont pas abonnés directs mais possèdent des compteurs divisionnaires, le **Conseil économique et social demande également que chaque ménage reçoive du bailleur ou du syndic l'information relative aux volumes d'eau consommés.**

**Par ailleurs, le Conseil économique et social demande que soit prévu dans la loi, la communication à chaque usager, au moins annuellement, d'une notice technique élaborée par l'agence de l'eau, précisant le montant et le cas échéant, les variations des redevances avec les explications correspondantes.**

L'information des usagers, c'est aussi l'accès au rapport annuel que le maire est tenu d'établir sur le fonctionnement du service de l'eau et de l'assainissement, que celui-ci soit en régie ou en gestion déléguée. Cela suppose que ce document soit rédigé de façon claire et précise.

## **2. Créer les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL)**

Ces commissions, prévues par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, bien qu'obligatoires, ont été très peu mises en place ou ont peu fonctionné.

Le projet de loi sur l'eau entend rendre leur consultation obligatoire sur un certain nombre de points. Les projets de règlement des services, les modalités de tarification, le projet annuel sur la qualité et le prix des services publics de distribution d'eau et d'assainissement, ainsi que les projets pluriannuels de travaux devront lui être soumis pour avis. S'il y a lieu, il informe la commission de toute question relative à l'organisation des services, leur prix et leur qualité.

Compte tenu des difficultés ou du manque de volonté qui ont jusqu'à présent freiné la mise en place de ces commissions, le **Conseil économique et social demande que de nouveaux moyens soient dégagés pour leur permettre de fonctionner**, et notamment :

- Qu'un texte réglementaire, ou le Haut conseil, définisse les catégories d'usagers qui doivent être pris en compte.
- Que des moyens de fonctionnement soient mobilisés pour assurer une bonne participation de leurs membres :

- prise en charge des frais de transport, de garde d'enfant pour les jeunes parents, éventuellement perte de salaire ;
- assurer l'information et la formation nécessaires ;
- prévoir les crédits d'expertise technique et financière pour les associations qui en feront la demande.

Les agences de l'eau doivent concourir au bon fonctionnement de ces commissions, en mettant à leur disposition des moyens de formation et d'expertise.

- Les avis de ces commissions devraient par ailleurs être obligatoirement rendus publics, notamment par le bulletin municipal de la commune.
- Enfin, ces commissions devraient être incluses par arrêté dans la liste des instances qui ouvrent droit aux autorisations d'absences prévue par la loi sur les congés représentation.

**Pour répondre aux besoins de concertation, une commission relative à la gestion des services d'eau et d'assainissement pourrait être créée dans chaque département, sous la responsabilité des élus concernés avec la participation, en leur octroyant des moyens, des associations de consommateurs représentatives et les représentants des organisations syndicales interprofessionnelles de salariés.** Le niveau départemental présente de nombreux avantages :

- des commissions départementales éviteraient que le débat sur l'eau potable et l'assainissement ne se déroule uniquement au niveau national (souvent trop éloigné du terrain) et au niveau purement local (où l'on manque de recul pour juger les choix de gestion et faire des comparaisons) ;
- un dialogue départemental permettrait souvent des échanges d'expériences intéressants à la fois pour les élus locaux et les consommateurs, tout en diminuant les risques de polémiques portant sur des questions très ponctuelles.

Les moyens financiers nécessaires devraient également être dégagés pour cette commission.

Parallèlement à cette concertation au niveau départemental, **le Conseil économique et social propose que le préfet présente annuellement une synthèse des rapports annuels des maires au Comité départemental de la consommation permettant notamment d'établir une comparaison avec les résultats d'enquêtes nationales sur les prix, telle celle de la DGCCRF.**



## **TITRE V**

### **OBTENIR PLUS DE TRANSPARENCE POUR UN MEILLEUR CONTRÔLE DE LA GESTION DES SERVICES**



#### A - L'ÉTAT DU MARCHÉ

La question de la gestion des services d'eau et d'assainissement est venue rejoindre celle des risques sanitaires et environnementaux parmi les préoccupations des Français.

Née avec les « affaires » liées aux sociétés de distribution d'eau, dans un contexte de hausse des prix de l'eau et de restructuration des groupes, la crainte d'une dérive des prix et d'une capture des services publics est d'autant plus forte du fait, d'une part du grand nombre et de la variété des services (15 000 de quelques centaines d'habitants à plusieurs millions), d'autre part de la gestion déléguée.

Il est frappant de constater que la Lyonnaise des Eaux est l'acteur de l'eau spontanément le plus cité dans les sondages, largement devant le maire, et bien loin devant le ministère compétent et les agences de l'eau.

Un quart des usagers des services d'eau potable est desservi par une régie, principalement dans des petites communes, mais aussi dans quelques grandes agglomérations. La délégation de service public concerne 55 % des communes mais distribue les trois quarts des volumes d'eau potable. Le chiffre d'affaires des entreprises délégataires est estimé à trente milliards de francs pour les services de l'eau et de l'assainissement. Le groupe Vivendi Environnement dessert environ 40 % des abonnés, Suez-Lyonnaise des Eaux 22 %, Saur-Cise 16 % et les indépendants, moins de 1 % (voir annexe n° 4).

La plus grande concurrence apportée par les dispositions de la loi « Sapin » du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique, fait évoluer ce marché. Une enquête réalisée par l'ENGREF à la demande des agences de l'eau, portant sur plusieurs centaines de procédures de renouvellement de contrats durant l'année 1998, a montré que ces procédures étaient à l'origine d'une révision à la baisse des contrats (en moyenne de 9 %), principalement dans les grandes villes, mais aussi d'un changement de délégataire dans un nombre significatif de cas. L'étude montre que cette redistribution des cartes se fait au profit de petites sociétés locales et indépendantes. Les retours à la régie sont rares.

On est au début de cette redistribution : les renouvellements initiés par la loi « Sapin » sont actuellement de 5 à 600 par an, mais devraient s'élever à 2 à 3 000 vers les années 2004-2005. Les contrats, des grandes villes en particulier, n'ont pas encore été remis en concurrence dans ce cadre.

D'autres concurrents commencent à se manifester : des petites sociétés locales, on l'a dit, mais aussi des groupes étrangers, qui pourraient chercher à pénétrer le marché français en rachetant les indépendants. La fusion de l'allemand RWE avec *Thames Water*, qui venait lui-même de racheter un opérateur américain, fait émerger un concurrent sérieux des groupes français sur le marché européen. La dérégulation de l'électricité pourrait entraîner également une ouverture du marché de l'eau.

Les enquêtes qui ont été menées sur le prix de l'eau et de l'assainissement montrent que les services gérés par des entreprises privées sont en moyenne plus chers, alors qu'on en attendrait plutôt des économies d'échelle. Ainsi, la

DGCCRF note des différences de prix importantes, bien qu'en diminution : 20 % en 1994, 14 % en 1998.

Certes, en même temps, on constate que sont ainsi gérés les services les plus complexes et les plus coûteux, ce qui explique au moins en partie la différence de prix. De la même façon, les enquêtes montrent que les prix pratiqués par les syndicats de communes sont plus élevés que ceux des communes isolées, pour la même raison : les communes se regroupent quand elles ont à faire face à une difficulté technique ou économique, et que leurs prix doivent augmenter. Dans la réalité, les statistiques disponibles ne permettent pas de comparer les performances de la gestion directe et de la gestion déléguée.

Les services de l'eau et de l'assainissement sont par nature des missions de services publics, en situation de monopole naturel (il n'est pas envisageable de monter plusieurs installations de distribution en parallèle au nom de la concurrence). Il est donc logique qu'ils soient du ressort de la collectivité.

Par ailleurs, ce sont des services publics industriels et commerciaux, c'est-à-dire, par définition, des exploitations susceptibles d'être confiées par les collectivités dans le cadre d'une délégation de service public à des entreprises privées, c'est-à-dire sans perdre ni la responsabilité du service rendu, ni la propriété des installations. A l'inverse, une privatisation *stricto sensu* de ces services n'est pas possible en France.

On distingue deux types de contrats entre une collectivité et une entreprise : le contrat de *délégation* qui est fondamentalement un contrat d'objectifs, et le *marché public* qui est un contrat de moyens. Dans le premier cas, les contractants s'entendent sur le service à rendre, libre appréciation étant laissée à l'entreprise sur les moyens à mettre en œuvre. Celle-ci s'attelle à sa tâche « à ses risques et périls », ce qui à la fois justifie sa rémunération et l'incite à améliorer sa productivité. La collectivité doit s'assurer que la prise de risque de l'entreprise est effective, et veiller à ce que les consommateurs puissent bénéficier des gains de productivité réalisés.

Dans la délégation, l'usager a une relation juridique directe avec l'entreprise puisqu'il lui paie sa facture. L'évolution des prix est prévue dans le contrat à sa signature, sous forme d'un prix de base assorti d'une formule d'actualisation. Le contrat est passé *intuitu personae*, c'est-à-dire que la collectivité a le libre choix de l'entreprise, pourvu qu'elle suive la procédure de publicité et de mise en concurrence prévue par la loi dite « Sapin ». Le Préfet contrôle la légalité de la décision de la collectivité. La durée du contrat est limitée. La collectivité en suit l'exécution à travers des indicateurs de performance, mais n'assure pas un contrôle comptable des dépenses. Juridiquement, la collectivité a un droit dit « exorbitant » (pouvoir unilatéral de contrôle, de modification, de sanction, de résiliation), la société n'ayant que le droit à « l'équilibre économique », ce qui conduit à des indemnités en cas de rupture du contrat.

Juridiquement on distingue plusieurs types de contrats de délégation de service public. L'*affermage* correspond à l'exploitation d'un service existant, alors que la *concession* répond à la commande de financer la création du service et de l'exploiter ensuite. En pratique, on observe une gamme quasiment continue

de solutions entre ces deux modèles. Il est très fréquent que l'essentiel de l'infrastructure préexiste au contrat, comme dans un affermage, mais que des extensions de réseaux soit prévues, comme dans une concession. Les contrats d'affermage sont cependant les plus répandus.

D'autres types de contrats existent, mais sont beaucoup moins utilisés : le *contrat de prestation de service*, qui est un marché public reposant sur un cahier des charges de moyens ; la *gérance*, véritable contrat de marché public (pas d'obligation de résultats) selon lequel l'entreprise gère au nom de la collectivité pour une rémunération forfaitaire ; la *régie intéressée*, qui cette fois, comme son nom ne l'indique pas, est une délégation de service public, où l'entreprise est intéressée aux résultats de l'exploitation. (C'est par exemple le contrat qui lie le SEDIF, Syndicat des Eaux d'Ile-de-France, au groupe Vivendi Environnement.)

Depuis moins de dix ans, un important dispositif juridique vient encadrer la délégation de service public et tenter de répondre à la demande sociale en la matière :

- la loi du 29 janvier 1993 prévoit un terme aux contrats de délégation, organise la publicité et la mise en concurrence, impose un examen des offres par une commission d'ouverture des plis et encadre la négociation, sans revenir sur le principe du libre-choix ;
- la loi dite « Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, outre diverses mesures pour l'environnement, définit le rapport du maire, limite la durée de délégation à 20 ans, sauf dérogation, interdit les droits d'entrée ;
- la loi dite « Mazeaud » du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public limite les prolongations de contrats, définit le rapport du délégataire, permet les contrôles des chambres régionales des comptes, impose une commission d'ouverture des plis pour les avenants importants, punit les délits de favoritisme.

Même s'il est évidemment trop tôt pour qu'on puisse observer pleinement les effets de cet important dispositif législatif contraignant, des progrès sont cependant constatés.

**Le Conseil économique et social préconise que la politique de l'eau respecte le libre choix des collectivités, et affiche sa volonté de neutralité par rapport au mode de gestion des services, à prix et niveau de service rendu comparables. Il estime cependant que la situation très particulière de ce « marché » (situation de monopole naturel, oligopole puissant, asymétrie d'information), exige une intervention de la puissance publique visant à :**

- permettre la réversibilité des modes de gestion, c'est-à-dire faciliter le passage de la gestion déléguée à la régie, ainsi que le passage d'un délégataire à un autre ;
- organiser la comparabilité des prix et des performances des services, quels que soient leurs modes de gestion ;
- fournir aux responsables des services des informations pertinentes et des moyens d'expertise suffisants pour rompre

**l'asymétrie d'information et permettre que les décisions soient davantage prises en connaissance de cause ;**

- permettre une gestion durable des services à long terme, en incitant les gestionnaires au maintien en bon état du patrimoine, par une maintenance et un renouvellement adaptés.**

**Le Conseil économique et social demande enfin que les voies d'une meilleure régulation soient systématiquement recherchées en priorité au plus près de la décision, soit au niveau local, la nécessité de réguler ne devant pas conduire à revenir sur les acquis de la décentralisation.**

#### B - ÉCLAIRER LE MARCHÉ : LE RÔLE DU HAUT CONSEIL

L'avant-projet de loi prévoit la création d'une structure nationale à haute visibilité : le Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement, dont l'étendue des missions et le statut juridique sont encore largement en discussion.

Plusieurs missions peuvent être attribuées à cet organe « régulateur » :

- une mission de production et de diffusion d'information générale sur le marché de l'eau. Le régulateur définit des indicateurs, collecte des données, produit des références, diffuse de l'information et anime des réflexions. Sa fonction de régulation vient de ce que ces informations sont relayées par les élus, en meilleure position pour négocier car mieux informés et plus à même d'apprécier la situation de leur commune ; par les usagers et leurs associations, qui peuvent faire pression sur les co-contractants en produisant des références neutres ; par les entreprises elles-mêmes, notamment les concurrentes de l'oligopole ; par la presse et l'opinion publique, qui bénéficient d'un état des lieux fiable et documenté, nécessaire à un débat public de qualité. Organe d'information sur le marché, plutôt que sur les marchés, ce régulateur s'interdit de se prononcer sur une situation locale, sauf à ce que son conseil soit sollicité par les co-contractants ;
- une seconde mission de publication d'informations comparatives sur les prix et les qualités de services rendus par les collectivités nommément désignées. Le pari est que la publication régulière et médiatisée d'indicateurs officiels produit un effet de régulation, même si le régulateur ne peut intervenir autoritairement sur un contrat. C'est la voie choisie par le Danemark ;
- une troisième mission qui consiste à mener des enquêtes approfondies sur des situations locales, et à intervenir autoritairement sur les contrats en question (pouvoir d'investigation et d'injonction). En Angleterre, où l'eau n'est plus du ressort des collectivités locales, l'*OfWat* est le modèle souvent présenté : ce régulateur exige des informations techniques et comptables fines de la vingtaine d'opérateurs, publie des statistiques, fixe les prix de l'eau et les marges des sociétés.

**Le Conseil économique et social se prononce contre la création d'une autorité dotée de cette troisième mission, c'est-à-dire ayant un pouvoir**

**d'investigation et d'injonction, susceptible d'ingérence dans les décisions des collectivités.**

**Il demande néanmoins que soit mis en place un régulateur national organisé pour répondre à la première des missions décrites, doté de moyens de fonctionnement en personnel et en budget suffisants. Il souhaite qu'il soit demandé à cet organisme d'évoluer dans un délai défini, vers la réalisation de la seconde mission décrite.**

**En outre, il doit devenir un instrument privilégié de cohérence d'une politique globale de l'eau, du renforcement de la maîtrise publique et l'instance de définition des missions de service public à assigner aux opérateurs qui interviennent dans ce secteur.**

#### C - DÉVELOPPER L'INFORMATION ET L'EXPERTISE AU NIVEAU LOCAL

Le niveau local est et doit rester le niveau de la décision. C'est à ce niveau que doit être combattue l'asymétrie d'information qui entache la relation entre une collectivité qui ne gère que quelques contrats de délégation et une entreprise qui en négocie des milliers.

La production et la diffusion de références nationales en matière de clauses ou de coûts et de tarifs est une première réponse, que devra assurer le Haut Conseil. Mais elle ne répondra jamais au besoin d'une expertise fine de la situation de la collectivité. C'est à partir de ce constat que deux associations d'élus ont créé en 1995 l'association Service Public 2000, qui propose aux collectivités une assistance pointue pour la négociation et le suivi de leurs services délégués. Des entreprises privées de conseil interviennent également sur ce marché, sans qu'il soit toujours possible aux élus d'être assurés de leur compétence et de leur indépendance.

Nombre d'acteurs plaident pour une organisation de ce marché, mais aussi pour son soutien. Il s'agit d'un enjeu stratégique : on rappelle que l'essentiel des renouvellements de contrats est à venir. Les procédures « Sapin » sont lourdes (au moins six mois) et exigent la plus grande rigueur.

**Le Conseil économique et social demande que les moyens soient pris facilitant l'accès à une expertise neutre et qualifiée. Pour ce faire, il suggère que soit entreprise une démarche de certification de la qualité des conseils en la matière, garantissant leur indépendance par rapport aux groupes délégataires.**

**Le Conseil économique et social souhaite que les agences de l'eau, qui subventionnent déjà des audits techniques, prennent également en charge les expertises juridiques et financières demandées, respectant la démarche qualité mise en place par les collectivités. Ces dispositions doivent figurer dans leur VIII<sup>ème</sup> programme d'intervention.**

Par ailleurs, les petites collectivités n'ont pas forcément les moyens financiers de faire appel à ces conseils, et se tournent traditionnellement vers les services déconcentrés de l'Etat. Malgré des efforts importants, ceux-ci ne sont souvent plus à même de fournir des prestations complètes et spécialisées. Pour lutter contre la dispersion des moyens, **le Conseil économique et social**

**préconise que soient mises en place par exemple au niveau régional, des équipes spécialisées, dégagées des fonctions d'ingénierie publique.**

Enfin, **il est souhaitable de développer la formation des cadres des collectivités** dans les domaines du suivi des contrats de délégation. Une importante marge de progrès existe souvent à ce niveau, comme l'a noté la Cour des Comptes.

Un groupe de travail européen, animé par l'Ecole nationale du génie rural des eaux et forêts (ENGREF), fait des propositions concrètes d'indicateurs de performances des services d'eau et d'assainissement, en vue d'améliorer le suivi des contrats. Des propositions de l'Association française de normalisation (AFNOR) vont dans le même sens.

Sur ces bases, est apparue l'idée d'introduire de tels indicateurs de performance dans les contrats de délégation, sur lesquels seraient indexée une part de la rémunération du délégataire. Cette idée est tout à fait dans l'esprit de la délégation puisqu'elle fait reposer le contrôle du délégataire sur les objectifs atteints (le niveau de service rendu), plutôt que sur les moyens employés. Il préserve en cela la dimension de gestion « aux risques et périls du délégataire », qui est le principal ressort de l'amélioration du service.

#### D - PERMETTRE LA RÉVERSIBILITÉ DES MODES DE GESTION

La réversibilité est un principe du service public de l'eau. Une collectivité doit pouvoir choisir de changer de délégataire ou de retourner à la régie, sans en être empêchée par de multiples obstacles.

**Le Conseil économique et social se prononce pour que la situation évolue en ce sens, sans pour autant ignorer les difficultés, par exemple dans les domaines :**

- du personnel, du fait des différences de statuts et de salaire entre les secteurs privés et publics. Entre entreprises privées, la mobilité devrait être facilitée par l'adoption récente d'une même convention collective par les trois groupes. Pour les cas de retour à la régie, les problèmes de personnel doivent trouver des solutions satisfaisantes ;
- des investissements immatériels : les logiciels et les fichiers, les éléments de connaissance du réseau ;
- de la TVA : la collectivité doit rembourser l'entreprise partante et donc avancer des fonds, compensés plus tard. Pour ce faire, il conviendrait de lui donner accès à des prêts bonifiés spécifiques (Caisse des Dépôts, agences de l'eau).

Par ailleurs, cet objectif de réversibilité exige qu'on examine les différences de traitement des entreprises privées et des régies (fiscales, sociales, etc...).

Il impose également qu'on demande aux régies certains efforts :

- les groupes privés investissent dans la recherche-développement, ce qui n'est pas le cas des régies. Ce moindre accès aux technologies nouvelles fragilise leur situation. **Le Conseil économique et social souhaite que les régies s'organisent collectivement pour pallier**

**cette faiblesse, au mieux en finançant de la recherche-développement, comme le font les grandes villes allemandes, sinon au moins sous forme d'un club d'échange d'expériences ;**

- les régies doivent clarifier leurs résultats, par exemple en publiant des tableaux de bord complets ;**
- Il ne devrait plus y avoir de régies simples sans conseil d'exploitation ou conseil d'administration.**

#### E - PROMOUVOIR LA GESTION DURABLE DES INSTALLATIONS

La question de l'entretien et du renouvellement des équipements est un élément crucial de la gestion durable des services d'eau. C'est pourquoi le **Conseil économique et social approuve la disposition de l'avant-projet de loi qui permet aux régies de provisionner des fonds pour travaux.**

En cas de délégation, la tentation peut être forte de relâcher l'effort de renouvellement, voire de maintenance, à l'approche du terme du contrat. Certes, le renouvellement est parfois hors contrat, c'est-à-dire qu'il reste à la charge de la collectivité, alors que l'exploitation est assurée par le délégataire. Il s'agit d'une solution prudente, mais qui prive la collectivité de l'expertise du délégataire et de sa connaissance fine des réseaux.

Dans les autres cas, il est nécessaire que les contrats prévoient des provisions pour le renouvellement des installations. Mais on observe qu'en fin de contrat, ces provisions sont rarement consommées dans leur totalité, et demeurent la propriété du délégataire (qui peut décider de les transférer à l'une de ses filiales à l'étranger, comme Vivendi).

Pour éviter les dérives, l'avant-projet de loi propose un dispositif reposant sur l'établissement d'un programme prévisionnel de travaux pour la durée du contrat. Au terme, le délégataire paierait à la collectivité un montant correspondant aux travaux prévus non réalisés.

**Le Conseil économique et social s'interroge sur la pertinence de cette disposition pour deux raisons :**

- il est à craindre que ce dispositif conduise à un surinvestissement, l'intérêt du délégataire étant de réaliser le programme prévu, même s'il n'est pas totalement nécessaire, d'autant plus que les travaux ont des chances d'être réalisés par ses filiales. On sait que ces travaux sont difficiles à prévoir longtemps à l'avance, notamment au début du contrat où la connaissance des réseaux est faible ;
- parce qu'il s'agit d'un contrôle sur les moyens, qui ne s'inscrit pas dans la logique de la gestion déléguée. Sans doute est-il plus cohérent d'exiger du délégataire qu'il livre à un horizon contractuel donné un état du réseau précis, et qu'il fasse de même au terme du contrat. La collectivité pourrait ainsi juger de la qualité de la gestion du patrimoine de son délégataire.

#### F - MODIFIER LA DURÉE DES CONTRATS ?

La loi « Sapin » avait introduit la nécessité de limiter la durée des contrats. La loi « Barnier » a fixé cette limite à vingt ans, tandis que la loi « Mazeaud » a restreint les possibilités de prolongations.

L'enquête menée par l'ENGREF sur les procédures « Sapin » conduites en 1998 et 1999 montre que ces procédures ont permis de faire passer la durée des contrats de dix-sept ans en moyenne, à moins de douze ans. Il est envisagé de limiter cette durée à douze ans, alors que dans le même article de loi, la durée des contrats dans le domaine des ordures ménagères et autres déchets reste de vingt ans.

Par ailleurs, il est prévu que lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tienne compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut en aucun cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.

**Le Conseil économique et social ne souhaite pas une limitation arbitraire de la durée des contrats, qui doit être adaptée à la nature de ceux-ci, la concession nécessitant une durée supérieure à celle de l'affermage. Le Conseil économique et social considère qu'il n'est pas forcément de l'intérêt des consommateurs que les contrats soient les plus courts possibles.** En effet, le délégataire calcule la rentabilité de son contrat sur l'ensemble de la période, en acceptant parfois un rendement négatif les premières années, le temps de réaliser des gains de productivité. Trop raccourcir l'horizon aurait pour effet de conduire les entreprises à chercher à réaliser du profit plus tôt, donc à prendre moins de risques et à demander des prix de l'eau plus élevés, ainsi qu'à moins s'investir dans la recherche de gains de productivité.

**Par contre, notre assemblée propose que soit prévue une procédure de renégociation des contrats tenant compte notamment des éléments d'informations et de comparaison que le Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement doit pouvoir fournir.** Il suffirait pour cela d'inscrire des clauses de révision dans le contrat. **Les conditions de ces révisions doivent être précisées, de manière notamment à ce qu'elles ne remettent pas en cause la mise en concurrence initiale.**

## **TITRE VI**

### **RÉPONDRE AUX BESOINS ET RÉFORMER LES REDEVANCES ET LES AGENCES DE L'EAU**



## A - QUELS FINANCEMENTS POUR QUELS BESOINS

Deux raisons ont motivé des dispositions sur la réforme du financement des agences dans le projet de loi relatif à la réforme de la politique de l'eau : la nécessité de faire intervenir le Parlement dans la fixation des redevances ; réformer celles-ci pour mieux appliquer le principe pollueur-payeur dans un objectif environnemental.

**Le Conseil économique et social considère que ces deux objectifs tout à fait justifiés doivent être accompagnés d'une étude approfondie des besoins à satisfaire et des moyens nécessaires pour y répondre.** Ce dernier aspect est, en l'état actuel des choses, absent du projet de loi.

Ce projet ne prend pas clairement position par rapport à deux logiques en présence :

- la première qui consiste en fonction des besoins, à fixer des objectifs à atteindre dans un délai donné, tenant compte des financements mobilisables ;
- la seconde qui fixe *a priori* les plafonds de dépenses, les objectifs d'action ensuite retenus devant s'inscrire dans ce préalable.

Certes dans la réalité aucune de ces deux logiques ne peut s'appliquer de façon absolue. Il n'en reste pas moins que pour le VII<sup>ème</sup> programme en 1996, le gouvernement a pris la décision de plafonner les dépenses des agences ce qui a conduit celles-ci à réduire les programmes équivalents à vingt milliards de francs de travaux et à annoncer que la France prendrait un an de retard pour respecter les directives européennes. **L'encadrement des recettes des agences et des redevances par le Parlement, tel que prévu par l'actuel projet de loi, en l'absence d'un débat public concomitant sur les besoins à satisfaire, recèle un même risque.**

Le niveau auquel sera établi le plafond des recettes des agences et l'ampleur des fourchettes fixées autour des taux pivots illustrera la logique dominante retenue.

Pour sa part la directive-cadre préconise une étude économique et prospective par bassin qui n'apparaît pas encore suffisamment mise en œuvre dans notre pays et les études existantes ne sont pas confrontées au niveau national pour permettre une éventuelle péréquation nationale inter-bassins comme proposé au chapitre C2 du titre II du présent avis.

### 1. Mieux connaître les besoins

Selon les informations disponibles, notre pays compte pas moins de 15 000 services de distribution d'eau et 12 000 services d'assainissement répartis en régies ou en délégations.

Pour assurer ces services des équipements importants ont été mis en place :

- pour l'eau potable : 600 000 km de conduites, 120 000 km de branchements entre 3 000 et 3 500 usines et stations de traitement, environ 10 000 ouvrages de captage et 30 000 réservoirs et châteaux d'eau ;

- pour les eaux usées 180 000 km de canalisations et 12 000 stations.

L'ensemble de ces ouvrages permet d'assurer la distribution d'eau potable à 98 % de la population, une dépollution pour 45 % des habitants et des industries raccordées, 10 % de la population bénéficiant d'un assainissement autonome. Quant aux eaux pluviales, 80 % d'entre elles sont raccordées au réseau des eaux usées. Les données disponibles sont trop rares pour mesurer l'état réel de leur collecte et des moyens à engager pour y parvenir.

Ces quelques chiffres permettent de situer l'ampleur des efforts financiers réalisés en même temps que l'ampleur des investissements à venir tant pour assurer l'entretien d'un patrimoine, en partie vétuste, que pour la mise en place d'infrastructures nouvelles nécessaires pour que l'ensemble des usagers puisse accéder à des services de qualité dans une perspective de développement durable.

Les professionnels du secteur ont proposé une évaluation des investissements à réaliser pour répondre aux exigences prévues par les directives européennes.

Tableau 5 : Investissement à prévoir pour respecter la législation européenne

Eau potable	150 MdF (dont 75 MdF pour le plomb)
Protection des eaux souterraines	15 MdF au titre des pollutions diffuses
Eaux résiduaires urbaines	85 MdF
Assainissement pluvial	90 MdF
Lutte contre les inondations	15 à 20 MdF

Considérant le retard accumulé nécessitant en particulier une mise à niveau du patrimoine, un investissement de 500 milliards de francs est à prévoir (350 pour les nouveaux équipements et 150 pour l'entretien et la réhabilitation).

A titre indicatif, les prévisions d'investissement pour les années 1999-2005 ont été évaluées à 1 122 F par équivalent-habitant, la moyenne pour l'Union européenne se situant à 853 F, alors que l'Allemagne consacrera 3 949 F durant cette même période.

**En conséquence, le Conseil économique et social souhaite une programmation des objectifs et des moyens calée sur les délais de mise en conformité prescrits par les directives, assortie d'un échéancier contrôlé par le Parlement. Cette programmation devra faire apparaître de façon claire les priorités ainsi que les crédits affectés à l'investissement et ceux dédiés au fonctionnement.**

## 2. Distinguer l'eau « choisie » de l'eau « subie »

L'analyse du système de financement de l'eau a montré que les redevances perçues en application du principe pollueur-payeur ne pouvaient suffire à rassembler les fonds nécessaires au financement de tous les investissements et à l'aide au bon fonctionnement des installations existantes.

L'examen du principe « l'eau paie l'eau » a fait apparaître que des nuances étaient à y apporter dans sa réalité.

Le rappel des investissements à engager dans les années qui viennent, le constat que la question des eaux pluviales et de la protection contre les

inondations n'est toujours pas résolue en dépit de la création d'une Modification du régime des eaux (MRE) cf. titre IV – A conduit à explorer une autre voie.

**Le Conseil économique et social considère que l'eau potable pour les ménages au titre du service public, l'eau pour l'économie et pour partie en ce qui concerne l'eau pour l'environnement et le cadre de vie, correspond à une demande exprimée à laquelle doit s'appliquer de façon absolue le principe « l'eau paie l'eau » et les modalités de récupération des coûts sur tous les usagers comme prévu par la directive-cadre.**

Par contre, à côté de cette eau que l'on peut qualifier de « choisie » existe l'eau « subie ». **Les eaux pluviales, les inondations s'imposent à tous et c'est toute la collectivité qui doit prendre en charge ces questions à l'échelle pertinente**, c'est-à-dire le bassin avec les régions, voire le territoire national lorsqu'une péréquation s'avère nécessaire, reste à déterminer.

Les coûts engendrés pour prendre en compte le traitement ou prévenir les effets de ces eaux « subies » ne sauraient s'imputer sur la facture des usagers de l'eau, quels qu'ils soient. **Pour le Conseil économique et social cela est du domaine des budgets généraux des collectivités territoriales et de l'Etat, c'est-à-dire du contribuable.**

#### B - CLARIFIER ET RENDRE COHÉRENTES LES REDEVANCES

Les agences de l'eau perçoivent plusieurs redevances pour un montant d'environ 12 milliards de francs en 2000. Sont redevables d'une part, ceux qui prélèvent de l'eau (redevance pour prélèvement), et d'autre part, ceux qui rejettent des effluents dans l'eau (redevance pour pollution). De plus, les trois agences du sud de la France ont mis en place des redevances au titre de la modification du régime des eaux (MRE) aux montants modestes.

Tableau 6 : Redevances perçues en 1998

Redevances	Montants 1998	Collectivités locales	Industries	Exploitations agricoles
Redevance pour prélèvement	1 621 MF	1 203 MF	352 MF	69 MF
Redevance pour pollution	8 177 MF	7 122 MF	1 053 MF	2 MF

Source : projet de loi de finances 2000.

La réforme envisagée prévoit de transformer la redevance pour prélèvement en « redevance due pour la consommation d'eau », d'étendre à l'ensemble du territoire la redevance pour « modification du régime des eaux », de modifier la redevance pour pollution et enfin de créer une « redevance pour pollution par excédent d'azote » pour les élevages et les cultures.

Par ailleurs, est créée à titre temporaire une « redevance pour sujexion de collecte » pour remplacer un des paramètres de la redevance pour pollution actuelle (le coefficient de collecte).

Bien que ce système de redevance puisse apparaître complexe, il trouve sa justification dans sa nécessaire adaptation aux objectifs environnementaux poursuivis ainsi qu'au nécessaire financement du « système de l'eau ».

### 1. Redevance due pour la consommation d'eau

Doivent s'acquitter de cette redevance tous les préleveurs d'eau en rivière comme en nappe. Pour son calcul, on tient compte du volume retiré à la ressource, c'est-à-dire le volume prélevé diminué du volume restitué. S'appliquent ensuite plusieurs coefficients : coefficient d'usage, coefficient de restitution, coefficient de zone. Les taux de la redevance et les valeurs des coefficients sont votés par les comités de bassin. Ils diffèrent donc selon ceux-ci. Après la réforme, ils seront encadrés par le Parlement. Dès lors que le Parlement encadrera les redevances et donc le niveau des investissements, la fixation de plafonds d'investissements par le comité des investissements économiques et sociaux ne sera plus nécessaire.

En l'état actuel, la redevance sur les prélevements ne reflète ni la valeur d'usage, ni le coût de développement de la ressource, ni les impacts des prélevements sur l'environnement. La réforme vise d'une part à établir une égalité entre les différents secteurs : agriculture, industrie, énergie et eau potable et, d'autre part, à donner un signal économique incitant à une gestion durable de la ressource. Un usager, qu'il soit domestique, industriel ou agricole, qui prélève une même quantité d'eau dans les mêmes conditions devrait donc être soumis à la même redevance selon le projet de loi.

La redevance prélevement a rapporté 1 621 MdF en 1998. Elle pèse à hauteur de 20 à 40 cts/m<sup>3</sup> dans la facture des consommateurs domestiques (qui est d'environ 17 F/m<sup>3</sup>), un peu moins pour les industriels et beaucoup moins pour les agriculteurs.

**Le Conseil économique et social approuve l'objectif de rééquilibrage des contributions. La modification du calcul de cette redevance ne doit donc pas se traduire par des surcoûts pour les usagers domestiques.**

Les *coefficients d'usage* sont aujourd'hui très différents d'un bassin à un autre et ont pour effet de faire porter l'effort financier plus sur les habitants que sur les irrigants. Au nom de la logique environnementale comme de celle d'un rééquilibrage des contributions, il est envisagé de supprimer ces coefficients.

**Le Conseil économique et social est favorable à une réduction de l'amplitude des écarts entre les coefficients d'usage. Il ne souhaite pas que l'objectif, même à terme, soit obligatoirement la neutralité totale de ce coefficient qui doit s'appliquer à l'agriculture, à l'industrie et aux activités tertiaires, tourisme compris, l'article 9 de la directive-cadre relatif à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau préservant cette possibilité.**

Les *coefficients de restitution* sont actuellement les mêmes quelle que soit l'origine de l'eau (surface ou nappe). La réforme prévoit de différencier ces coefficients, les eaux souterraines n'étant jamais restituées à la nappe (sauf pour quelques rares industries). L'objectif est d'inciter à limiter l'usage des eaux souterraines et utiliser plus largement les eaux de surface pour, d'une part, protéger davantage les nappes dont la dégradation est moins facilement réversible et, d'autre part, créer un lien plus fort entre dégradation de la ressource et coût de potabilisation. De fait, elle induira un surcoût pour la fabrication de l'eau potable (les eaux de surface exigent plus de traitement).

*Les coefficients de zone* rendent compte de la relative abondance de la ressource et de la sensibilité du milieu. Ils s'appliquent à tous les prélèvements :

- une zone 1 où la ressource est abondante ;
- une zone 2 où la ressource et les besoins sont équilibrés ;
- une zone 3 où la ressource et les besoins sont en déséquilibre quantitatif chronique ;
- une zone 4 où la ressource représente un intérêt patrimonial majeur (nappes fossiles).

Ces zones, définies dans leurs principes, ne sont actuellement pas cartographiées de façon précise.

**Le Conseil économique et social approuve la réduction du nombre de zones existant actuellement dans les grands bassins et leur harmonisation au niveau national et souhaite que la mise en application de ce zonage soit progressive et programmée, de façon à limiter les conséquences qui pourraient en résulter sur le revenu et la pérennité des exploitations agricoles.**

Toutefois, le Conseil économique et social considère que cette redevance doit aussi s'appuyer sur le comportement des acteurs quelle que soit la zone concernée. Une décote devrait être instaurée pour les irrigants lorsque la mise en place du dispositif s'accompagne d'une politique multipartenaire et contractuelle pour mettre en place :

- des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) prévoyant des plans de gestion des étages, des économies d'eau et une gestion multipartenaire de la réserve qui n'exclut pas, si besoin, son augmentation lorsque des déficits sont constatés ;
- des opérations volontaires et subventionnées de gestion volumétrique par l'installation de compteurs sur l'ensemble des bassins ;
- des dotations de quotas d'eau non cessibles par exploitation et non uniquement par hectare ;

De même, note assemblée souhaite que soient définis des critères objectifs de bonnes pratiques permettant aux autres catégories d'usagers (entreprises industrielles, secteur tertiaire, usagers domestiques au travers de leur collectivité locale) de bénéficier de la décote proposée ci-dessus.

## **2. Redevances dues pour la modification des conditions d'écoulement ou du régime d'un cours d'eau**

Barrages, dérivations et éclusées ont un impact fort sur le milieu aquatique en ralentissant le courant, en piégeant les sédiments, en ne laissant dans le cours d'eau qu'un débit résiduel très faible, provoquant des variations intenses du débit... Ces phénomènes sont à l'origine d'une diminution globale du pouvoir d'épuration naturelle des cours d'eau et d'une dégradation écologique des eaux. La MRE devrait être assise sur la dérivation de tout ou partie d'un cours d'eau, le stockage, les éclusées et les obstacles continus joignant les deux rives d'un cours d'eau.

EDF, la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et VNF (Voies navigables de France) devraient être les plus concernés par cette redevance sur laquelle les chiffrages sont incertains. Le ministère évalue le coût annuel de cette redevance à 164 millions de francs pour EDF et 35,3 millions pour la CNR. L'entreprise nationale avance une estimation à 300 millions de francs. Ce coût représenterait de 0,08 % à 0,16 % du chiffre d'affaires global, de 0,5 à 1 % de celui du secteur hydraulique. Il devrait être proportionnellement plus important pour VNF (1,4 %).

La taxation des grands ouvrages semble davantage motivée par l'objectif de mobiliser des fonds que par le principe « pollueur-payeur ». En effet, dans les trois secteurs les plus concernés, une très grande partie des aménagements nécessaires et possibles pour réduire les effets négatifs sur l'écoulement des eaux ont déjà été réalisés, conformément à la réglementation. **Cette logique de financement devrait être clairement explicitée.**

La redevance sur la modification du régime des eaux est étendue à deux nouveaux domaines touchant à la prévention des inondations : la taxation de la réduction du champ d'expansion des crues (réalisation d'ouvrages qui ne fassent pas obstacle à l'écoulement des eaux) et celle de l'imperméabilisation du milieu urbain (parkings, aéroports, routes...).

L'enjeu est important pour les populations dans la mesure où des exemples récents (Sud-est et Est de la France en particulier) montrent la nécessité de la protection contre les inondations en site urbain

Il l'est aussi sur le plan économique : une crue centennale en amont de Paris pourrait par exemple être la cause de 50 milliards de dégâts !

Pour limiter ces risques, il s'agit d'éviter de nouvelles erreurs lors des constructions à venir, d'améliorer les réseaux classiques de canalisations pour l'évacuation des eaux pluviales, de faciliter l'infiltration de l'eau ou son cheminement « naturel ». Un plan décennal (10 milliards de francs), lancé après les grandes inondations de 1993-94 et un plan Loire (2 milliards de francs) sont en cours de réalisation. Ils seront insuffisants. Pour la seule Ile-de-France, 8 à 9 milliards d'investissements seraient nécessaires pour éviter les débordements des réseaux d'assainissement, 10 à 14 milliards pour éviter celui des rivières lors de pluies courantes (évaluations réalisées par les canalisateurs de France à partir de travaux de l'agence Seine-Normandie).

L'extension de la redevance MRE vise donc un double objectif :

Il s'agit d'abord de favoriser les bonnes pratiques

- c'est ainsi que l'assiette envisagée pour la réduction du champ d'expansion des crues comporte un « coefficient de transparence » tenant compte des dispositions prises pour faciliter l'écoulement. Elle ne serait due que lorsque la réduction de surface est supérieure à 100 ha ou lorsqu'elle est postérieure à la promulgation de la loi en préparation ;
- de même, la partie « imperméabilisation », qui serait perçue sur les installations « bétonnées » supérieures à 1 ha et postérieures au 29.03.93 (date d'un décret de la loi de 1992 relatif à ce sujet), serait assortie d'un coefficient de compensation qui réduirait la redevance

en fonction des dispositions prises pour atténuer l'aggravation du ruissellement (bassins-tampons, chaussées drainantes...).

**Le Conseil économique et social approuve la mise en œuvre de ces coefficients incitatifs.**

- il s'agit aussi de mobiliser des fonds pour aider au financement des travaux nécessaires.

Dans cette logique, le projet de loi aurait pu proposer de prélever une redevance sur toutes les constructions par le biais des primes d'assurances sur les conséquences des catastrophes naturelles (loi du 13 juillet 1995). Il semble plutôt question de faire appel au fonds de prévention des risques naturels majeurs créé par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, sans aborder l'abondement de son financement.

**Le Conseil économique et social se félicite du renforcement des moyens d'intervention des agences dans le domaine de la lutte contre les inondations dans la mesure où cette compétence est complémentaire de leurs autres missions. Il considère cependant que l'ampleur du problème des eaux pluviales mérite des orientations plus précises quant aux financements nécessaires (cf. titres IV et VI).**

**3. Redevances de pollution**

*a) La réforme de la redevance pollution pour la pollution domestique*

La pratique actuelle est jugée quasi unanimement peu satisfaisante, car peu compréhensible et inéquitable. Plusieurs modifications sont apportées, principalement dans un souci d'équité entre les diverses catégories d'usagers et pour inciter les collectivités territoriales à améliorer leur taux de dépollution.

Il est d'abord proposé de rendre le service d'assainissement redevable. En effet, jusqu'ici, c'est l'habitant qui est redevable pour sa pollution, le service d'eau n'étant que le collecteur.

La réforme prévoit que la redevance pollution sera calculée pour le service d'assainissement (gérant de la station d'épuration) et acquittée par ce même service. Cette redevance, intégrée dans le prix, entrera dans les charges du service et ne figurera donc plus sur les factures. A charge pour le service redevable de répartir cette redevance sur l'ensemble des pollueurs qu'il dessert : habitants, industries, collectivités voisines, etc. C'est ainsi que la pollution émise par les industries raccordées sera taxée de la même façon que celle émise par les collectivités, donc plus cher pour les entreprises en raison de l'application des coefficients (actuellement pas appliqués).

Actuellement, alors que l'habitant est redevable pour la pollution, c'est le service qui reçoit les primes pour épuration. Ces primes « encouragent » les gestionnaires pour la pollution qu'ils éliminent, soit du fait de leur équipement (primes simples), soit du fait des conditions satisfaisantes d'exploitation (aides au bon fonctionnement). Avec la réforme, c'est le même service qui va payer les redevances et recevoir les primes. D'où la tentation de parler de redevance nette.

En fait, il n'est pas question de ne taxer que la pollution émise à la sortie de la station d'épuration, parce que ce serait décourager le raccordement des

habitants à la station. Interviendra toujours, dans le calcul, une évaluation de la pollution émise à partir du nombre d'habitants et une mesure de la pollution éliminée par la station. En ce qui concerne la population saisonnière, celle-ci est estimée à partir de la capacité d'accueil et supposée polluante 40 % de l'année.

En accord avec les intervenants dans le service de l'eau et de l'assainissement, les usagers et le SPDE, **notre Assemblée souhaite cependant une large concertation pour adapter le passage à la redevance pour « pollution nette » à la diversité des contextes locaux et assurer la transition entre l'ancien et le nouveau système.**

Par ailleurs, s'agissant de la mesure de la pollution rejetée dans le milieu naturel et donc celle qui est éliminée par la station d'épuration, certaines collectivités déplorent que les services de police de l'eau et les agences de l'eau demandent des types d'analyses différents, ce qui conduit à des dépenses inutiles supportées par les usagers. **Une coordination doit donc être recherchée.**

Dans le calcul de la redevance pollution interviennent plusieurs coefficients, que l'avant-projet de loi prévoit de modifier.

Le *coeffcient d'agglomération*, fixé par décret, sert à prendre en compte la pollution émise dans les villes par les petites activités économiques : on sait qu'à Paris, la pollution émise est 1,4 fois plus importante que celle émise par les seuls habitants. La réforme supprime le coefficient 0,5 appliqué aux plus petites communes qui ne se justifie pas dans cette optique, d'autant plus que le développement de l'intercommunalité devrait en réduire sensiblement le nombre.

**Pour le Conseil économique et social, le resserrement de la fourchette de ce coefficient est donc positif.**

Cette disposition aura toutefois pour effet de provoquer une hausse importante des prix de l'eau pour les petites communes ; **la mise en œuvre devra donc être progressive.**

Le *coeffcient de collecte* a été le plus contesté. Il permet d'augmenter les recettes pour financer les réseaux (plus chers que les stations) et représente un facteur de 2 à 3 selon les agences. Il sort donc de la logique d'incitation environnementale : contribuent plus les villes qui ont le plus de réseaux, qui sont celles qui solliciteront plus le « pot commun » de l'agence plus tard. Ce mécanisme frappe les habitants, mais pas les industries, même celles qui sont raccordées à un réseau public. Dans l'avant-projet de loi, ce coefficient est remplacé pour une « nouvelle » redevance, intitulée « pour sujexion de collecte ». Cette redevance serait donc instituée à côté de la redevance pollution, qui elle, verrait disparaître ce coefficient multiplicateur. **Le Conseil économique et social approuve cette disposition**, dans le sens où les deux logiques, incitation et financement, donneront ainsi lieu à deux redevances distinctes. La nouvelle redevance pour sujexion de collecte serait logiquement assise sur les volumes d'eaux usées transportées, ce qui aurait l'avantage de produire de l'information sur ces volumes. **Contrairement à l'avant-projet de loi, le Conseil économique et social estime que cette redevance pour sujexion de collecte n'a pas vocation à disparaître, ni à être intégrée à la redevance pollution.** Il a été souligné plus haut combien la question du renouvellement des infrastructures, et particulièrement des réseaux d'assainissement, était un enjeu

central de la politique de l'eau. Il est tout à fait positif d'avoir mis sur pied un système de financement qui participe d'une gestion durable des services d'eau.

*b) La réforme de la redevance pollution pour les activités secondaires et tertiaires*

Les nouveaux modes de calcul prévus pour la redevance de pollution ont des conséquences potentielles diverses :

- la taxation des industries sur leur pollution nette a été présentée comme une simplification du dispositif. En fait, l'existence d'une redevance de pollution brute (représentant une menace pour l'environnement), assortie d'une prime (représentant les efforts accomplis) est très pédagogique, et donc proche de l'incitation environnementale. Sa mise en œuvre n'est guère complexe puisque seule la différence est à payer. Actuellement, deux chiffres figurent sur la facture, qui seront remplacés par un seul sans signification réelle. **Le Conseil économique et social demande que les deux valeurs continuent d'être identifiées, quel que soit le système mis en place.** D'une façon générale, il ne faut pas oublier que les redevances doivent être accompagnées d'information, et simplifier ne doit pas conduire à diminuer l'information ;
- l'assise sur la pollution annuelle rejetée (et non plus celle d'un jour normal du mois d'activité maximale) est plus équitable, en particulier pour prendre en compte la situation des activités à forte variation saisonnière d'activité (distilleries, sucreries...) ;
- la prise en compte des rejets de chaleur et des radio-éléments est envisagée. Les conséquences du réchauffement de l'eau sont réelles, en particulier par leur effet de synergie avec d'autres pollutions dont elles augmentent l'impact. Les entreprises qui ne sont pas encore équipées, comme l'est EDF, de dispositifs aéro-réfrigérants seront pénalisées ;
- une éventuelle redevance sur les rejets radioactifs ne devrait concerner qu'une partie du domaine sanitaire. En effet, les mesures effectuées montrent que les rejets des centrales nucléaires restent très inférieurs aux normes autorisées ;
- c'est la suppression du coefficient de collecte et son remplacement par une nouvelle redevance pour sujexion de collecte assise sur les quantités de pollution collectées qui devrait avoir le plus d'impact à recette constante. Son efficacité suppose entre autre que les pollutions industrielles et assimilées soient taxées à la charge polluante et non au volume rejeté. En effet, la deuxième solution encouragerait les industriels à concentrer au maximum leurs effluents alors que les stations d'épuration ne sont pas conçues pour traiter ce type de pollution. Le MATE prévoit une multiplication par 2,3 des redevances acquittées par les industries raccordées. Il faut cependant noter que ce taux ne serait atteint qu'à la fin du VIII<sup>ème</sup> programme des agences (en 2008) et que cette redevance, selon le projet de loi, devrait être transitoire. **Pour les raisons exprimées précédemment,**

**le Conseil économique et social souhaite que cette redevance soit pérenne.**

Dans la logique du développement durable, pour les activités secondaires et tertiaires comme pour l'agriculture, un équilibre doit être trouvé entre les critères environnementaux et les critères économiques pour permettre la pérennité et le développement des activités sans sacrifier l'avenir. Les critères économiques sont de deux ordres :

- le coût des investissements et taxes liés à l'environnement pèse sur la compétitivité des entreprises, en particulier dans un contexte de concurrence. Il n'est pas étonnant que les secteurs industriels les plus exposés à la mondialisation (métallurgie, papier-carton, textile...) soient les plus radicalement opposés à une augmentation des redevances liées à l'eau ;
- d'un autre côté, la compétition économique ne se gagne pas qu'à partir des coûts de production. La qualité des produits constitue un critère de plus en plus important, en particulier pour les pays les plus avancés. L'environnement en général et l'eau disponible en quantité et en qualité constituent alors un facteur de compétitivité pour de nombreux secteurs.

En termes de redevances, il s'agit donc de trouver un équilibre entre le « signal-prix » susceptible d'inciter à investir dans l'environnement, la mobilisation de fonds « mutualisés » pour aider à financer les équipements et nouveaux modes de production, et une pression suffisamment raisonnable pour ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises françaises. Les deux premiers critères préparent l'avenir, non seulement en termes d'environnement mais aussi dans le cadre d'une compétitivité fondée sur la qualité. Le troisième se situe dans le court terme mais ne peut être négligé pour autant dans la mesure où l'avenir des entreprises se joue aussi au présent.

Aussi, pour éviter de pénaliser les entreprises françaises dans la compétition mondiale, **le Conseil économique et social recommande de moduler l'effet des nouvelles redevances** (celles relatives à la pollution comme les autres), **soit en étalant leur application dans le temps** (ce qui est généralement prévu dans le projet de VIII<sup>e</sup> plan des agences), **soit en les compensant par une augmentation des aides accordées par les agences**.

La première proposition aurait l'avantage de laisser aux entreprises le temps nécessaire pour réaliser les équipements susceptibles de réduire leurs rejets ou leur consommation et donc, si le principe « non pollueur-non payeur » est appliqué, le montant de leurs redevances. La seconde permettrait d'accélérer la mise en place des équipements nécessaires et supposerait alors des taux de redevance élevés pour mobiliser, sur une période limitée, un maximum d'aides.

D'une manière générale, il semble inefficace d'appliquer des solutions uniformes. Selon les secteurs d'activité ou la taille des entreprises, l'impact économique des redevances n'est pas le même. La volonté d'internaliser, via les redevances, les coûts environnementaux est positive. Elle peut aussi être source d'inégalités et avoir des conséquences économiques et sociales négatives. Sans renoncer aux objectifs, il s'agit donc d'introduire une dose de « sur-mesure »

dans les modalités d'application. **Pour le Conseil économique et social, une telle démarche suppose qu'une place importante soit laissée à la négociation.**

Les PME, TPE, professions libérales (professions de santé...) éprouvent davantage de difficultés que les grandes entreprises pour adapter leur appareil de production ou leurs activités aux impératifs environnementaux. **La solution réside dans une gestion collective des problèmes et une étroite collaboration des organismes et des moyens de la recherche publique avec les petites entreprises sur le terrain.**

Un accord peut être passé entre les pouvoirs publics ou/et les agences de l'eau et les représentants d'une profession : imprimeurs, garagistes, photographes, dentistes, métiers du bâtiment.

**Moins courante, mais à développer, est la gestion intégrée des problèmes de pollution de l'eau au niveau d'une zone.** Les PME d'une zone industrielle peuvent s'associer au niveau d'une zone industrielle pour financer, avec l'aide de l'agence, un dispositif d'assainissement collectif.

**Plus intéressante parce ce que préventive est la démarche de l'écologie industrielle**, selon laquelle, sur un secteur géographique, les entreprises établissent une complémentarité, et où très schématiquement, les déchets des uns deviennent les « matières premières » des autres.

**Les PME-PMI, TPE et assimilés devraient prioritairement bénéficier de l'aide des agences.** Cette priorité pourrait être liée à une démarche collective au niveau d'une profession représentée par une chambre consulaire, une association agréée, un syndicat..., ou au niveau d'une zone d'activité.

*c) La redevance pollution par excédent d'azote*

La taxation des excédents d'azote est peu contestée sur le fond. Elle est pourtant porteuse d'une opposition classique entre l'ambition légitime et la gestion du quotidien. Un bilan matière de l'exploitation agricole doit aussi bien intégrer les apports azotés d'origine minérale pour lesquels l'utilisation des factures facilitera le calcul, que les apports azotés organiques pour lesquels seules des règles forfaitaires permettront ce calcul (annexe n°5).

La gestion des cahiers d'épandage et l'utilisation des différents outils de gestion, y compris des nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC), sont déjà développées.

Un certain nombre d'organisations professionnelles agricoles ont développé des réseaux de conseil s'appuyant sur un enregistrement des pratiques des agriculteurs, base d'un conseil agronomique respectueux de l'environnement. Par exemple, de 1995 à 1997, le nombre d'adhérents des coopératives agricoles utilisant des outils de pilotage de la fertilisation a progressé de 230 % en Bretagne et 209 % dans le Centre, tandis que le nombre d'analyses de reliquats d'azote, après récolte, a augmenté respectivement de 88 % et 120 %. Par ailleurs, 65 % des coopératives de Bretagne réalisent des analyses d'engrais de ferme, ces analyses ayant progressé de 78 % entre 1995 et 1997.

Le Comité d'orientation pour la réduction des pollutions des eaux par les nitrates (CORPEN) est la structure créée par le ministère de l'agriculture et le

ministère de l'environnement en partenariat avec les organisations professionnelles agricoles qui accompagne la mise en place d'une politique de conservation des sols et des eaux en s'appuyant sur les missions interministérielles de l'eau, les agences de l'eau et les missions déléguées de bassin. Les travaux du CORPEN doivent être utilisés pour le calcul de la redevance sur les excédents d'azote.

**Le Conseil économique et social approuve l'objectif environnemental de cette redevance se substituant à la redevance Plans de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), et considère que la prise en compte des seuls excédents est cohérente avec le principe pollueur-payeur.** Au fur et à mesure que les causes de pollutions diminueront, le produit de cette taxe devra baisser. Ce sera la preuve de sa réussite, même si malheureusement la pollution déjà dans le sol ou dans les nappes mettra plus longtemps à s'éliminer. Des engagements doivent être pris pour officialiser cette règle de fonctionnement. La crédibilité de cette redevance en dépend.

Pour avoir sa pleine efficacité, la mise en place de cette redevance devra aussi s'accompagner des autres leviers indiqués précédemment dans le présent avis : l'information, la formation et les aides financières. Le volet financier de la redevance est nécessaire mais non suffisant.

Les actions de recherche publique et privée occuperont une place majeure dans ce nouveau dispositif. D'abord, parce qu'elles permettront de limiter le recours aux intrants azotés, ensuite parce qu'elles faciliteront la création et le développement d'outils de pilotage de la fertilisation et du traitement raisonnable des plantes, enfin parce qu'elles donneront un contenu validé et évolutif aux actions de conseil, en direction des acteurs de l'agriculture. Ce conseil est réalisé par de multiples intervenants : chambres d'agriculture, coopératives, Centre d'études techniques agricoles (CETA), firmes privées. Il s'agit de construire une véritable filière de progrès s'appuyant fortement sur les recherches scientifiques et techniques appliquées dans les actes courants de la production agricole.

A l'instar de celle du consommateur ou de tout entrepreneur, la liberté du choix de l'agriculteur, quant à son organisme de conseil, doit être respectée. Certains agriculteurs recherchent, en effet, un conseil intégré et pour cela choisissent le service dispensé par leur coopérative. D'autres agriculteurs préfèrent recourir à d'autres organismes de conseil.

Ce n'est pas l'indépendance du conseil - vécu parfois par certains comme un conseil irresponsable économiquement - qu'il faut viser, mais plutôt la garantie d'un conseil respectueux de l'environnement quel que soit le prescripteur.

L'acte de conseil doit s'appuyer sur un diagnostic approprié (analyse et mesure des besoins de la plante, analyse du sol, kit de détection ...) qui peut être assuré grâce à la formation des agents et à la juste préconisation qui repose sur une déontologie. Cette déontologie peut être garantie par une certification du conseil.

Des initiatives sont prises aujourd'hui dans ce sens. Un grand projet de recherche-développement doit être structuré et financé dans le cadre du

partenariat entre les instituts techniques, les laboratoires de recherche, les organismes économiques et les structures de développement.

**Le Conseil économique et social considère que cette redevance doit s'appliquer à toutes les exploitations agricoles.** Il ne peut y avoir de maîtrise de la fertilisation azotée au-dessus d'un seuil fiscal et de laxisme de fait au dessous. La responsabilité est globale aussi bien pour l'agriculture, sans distinction de surfaces ou de chiffre d'affaires, que pour les autres secteurs économiques ou services publics déjà cités (installations sportives, grands espaces publics ...).

Le projet de loi, dans sa rédaction actuelle et dans un souci d'efficacité et de simplicité, prévoit l'introduction d'un seuil de déclenchement de cette redevance pour les exploitations soumises au régime d'imposition au bénéfice réel, c'est-à-dire dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 F.

Cependant, compte tenu des contraintes issues de la connaissance des flux de matières azotées minérales et organiques, **le Conseil économique et social propose que cette redevance s'applique à partir du seuil d'assujettissement à la TVA (300 000 F) pour lequel une comptabilité matière est aussi demandée.**

Le seuil proposé dans le projet de loi (régime d'imposition au bénéfice réel) semble trop discriminatoire et peu incitatif aux comportements plus respectueux de l'environnement pour ceux qui sont au-dessous de ce seuil. En outre, il est incohérent d'appliquer une redevance forfaitaire lorsque l'objectif n'est pas d'obtenir un rendement financier mais la suppression de l'excédent d'un produit polluant sauf si ce forfait a pour but d'inciter à tenir la comptabilité matière prévue pour faire la preuve d'une conduite plus « vertueuse », permettant de faire baisser la redevance payée et basée sur ce forfait.

**Pour ce qui est de l'établissement du barème de cette redevance, le Conseil économique et social souhaite qu'il valorise les bonnes pratiques tout en tenant compte des réalités économiques.**

**Enfin, le Conseil économique et social attire l'attention sur les difficultés probables pour la mise en œuvre de l'accès des agences aux fichiers des services fiscaux ou/et aux fichiers PAC et des services vétérinaires.** Au-delà des problèmes de principe qui ne manqueront pas d'être soulevés par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), les difficultés fonctionnelles déjà connues dans d'autres dossiers fragiliseront la démarche. A la recherche, que l'on sait difficile, voire impossible déontologiquement, de croisements de fichiers informatiques, il faudra préférer une responsabilisation des acteurs. Pourquoi ne pas laisser la possibilité à l'agriculture d'apporter la preuve de sa réalité agronomique dans le domaine de cette fertilisation azotée ?

Pourquoi ne pas encourager ce challenge de la performance agronomique, économique et écologique, à partir d'une modélisation déjà bien engagée par les instituts de recherche et les organismes de conseil de l'agriculture ? (bilans fourragers, analyse des sols, études agronomiques et zootechniques ...).

Qu'il s'agisse du cas général ou de cette forme de déclaration volontaire, **le Conseil économique et social souhaite que la force de la preuve soit encouragée par une certification ou une validation par un organisme agréé.**

Pour conclure cette partie sur la réforme des redevances, il faut rappeler que celles-ci sont critiquées, notamment pour leur complexité et leur manque de lisibilité. Essentielles au financement du système de l'eau, elles doivent, en particulier en raison de leur montant devenu conséquent, être le plus équitables possible, même si elles ne doivent pas avoir un rôle de redistribution sociale.

Force est de constater que pour tenter d'approcher mieux cet objectif, la réforme ne diminue pas le nombre de redevances, au contraire, cette complexité étant elle-même liée à la complexité de la gestion de l'eau. **Aussi le Conseil économique et social préconise-t-il que, pour les usagers, la traduction de ces diverses redevances soit le plus simple possible, notamment sur la quittance, une information détaillée périodique devant par ailleurs être fournie à tout usager, abonné direct ou non.**

#### C - CONFORTER ET ÉLARGIR LE RÔLE DES AGENCES DE L'EAU

Crées par la loi de 1964 sous forme d'établissements publics de l'Etat à caractère administratif, dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière, les « agences financières de bassin », depuis 1991 « agences de l'eau », n'ont plus seulement une vocation financière. Elles sont placées sous la tutelle du MATE (annexe n°6).

En 35 ans, elles sont devenues un des principaux dispositifs de la politique de l'eau, grâce à leur programme d'intervention pluriannuel dont les orientations principales sont fixées par une lettre de cadrage du gouvernement.

La connaissance que les acteurs du domaine de l'eau, et surtout l'opinion publique, ont des agences de l'eau est très inégale. Cette perception est parfois éloignée de la réalité, mais personne ne demande leur disparition. Les critiques faites par le Plan ont déjà été signalées.

La réforme envisagée ne modifie guère les missions des agences. Il est souhaité faire explicitement référence aux concours qu'elles doivent apporter à la mise en œuvre des dispositions des SDAGE et à la gestion durable des ressources en eau et des milieux aquatiques, ainsi qu'à la possibilité d'intervenir dans le domaine de la coopération internationale et humanitaire.

Par ailleurs, il est prévu qu'au conseil d'administration, le représentant des personnels de l'agence puisse, comme les autres administrateurs, avoir un suppléant.

**Mais plus que des modifications juridiques, c'est l'amélioration de l'efficacité des actions des agences de l'eau « au quotidien » qui doit être recherchée.**

A leur création, elles étaient vues comme une partie d'un dispositif à trois pieds : des maîtres d'ouvrage organisés et spécialisés dans la gestion de la ressource ; des comités de bassin, en charge des arbitrages et de la vision à long terme ; et les agences de l'eau, pour le financement et l'animation technique.

Concrètement, les agences de l'eau ont cinq rôles :

- un rôle de vigilance sur l'état des ressources aquatiques, et le développement des connaissances sur la gestion de l'eau ;
- un rôle de soutien à la fonction de planification du comité de bassin, par l'appui technique et l'organisation des débats ;
- un rôle de financement du secteur de l'eau, selon les termes des programmes quinquennaux d'intervention votés par les comités de bassin (redevances et subventions), programmes portés à six ans par la directive-cadre ;
- un rôle d'encadrement technique des acteurs de l'eau sur le terrain,
- un rôle d'information et la formation des usagers et des acteurs de la gestion de l'eau.

**Le Conseil économique et social considère que ces rôles doivent être réaffirmés et développés.** Il a déjà formulé quelques propositions.

Ainsi a été soulignée la nécessité de rééquilibrer l'ensemble du dispositif dans lequel s'inscrivent les agences, en renforçant la police de l'eau, en développant l'échelon local de la gestion de la ressource, et en donnant aux comités de bassin les moyens d'être plus autonomes vis-à-vis des services des agences de l'eau ;

**De même, le Conseil économique et social souhaite que soit mise en place une structure de niveau national, parallèlement aux niveaux des bassins et au niveau local.** Cette structure transversale serait, en particulier, chargée des études prospectives et stratégiques nationales et de l'orientation d'une recherche-développement spécialisée et indépendante.

**Le renforcement des compétences économiques des agences a également été souhaité, afin de permettre à la fonction de financement des investissements de s'éloigner d'une « logique de guichet », au profit d'une démarche de contrôle d'opportunité des dépenses, en intégrant à l'instruction des dossiers de financement une étape d'évaluation économique et environnementale des équipements telle que demandée par la Cour des comptes et le Plan.**

**La fonction d'appui à la planification pourrait être améliorée en développant les études d'évaluation de politiques et de prospective à l'échelle des bassins, comme la directive-cadre devrait y inciter.**

La fonction de conseil aux acteurs de l'eau doit être élargie au-delà de la seule dimension technique des investissements, au profit de la délivrance d'un véritable « conseil en gestion de l'eau », non seulement technique, mais aussi financier, juridique, environnemental et sociologique.

En particulier, les agences de l'eau pourraient inciter les collectivités à réaliser des audits financiers et juridiques en les subventionnant si nécessaire.

#### D - RENFORCER LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DES AGENCES DE L'EAU

Le Conseil constitutionnel a décidé que les redevances des agences de l'eau doivent être considérées comme des « impositions de toute nature », et que, par ce fait, elles doivent faire l'objet d'un vote du Parlement.

L'avant-projet de loi prévoit que sera soumise tous les six ans au Parlement une loi de programme, qui indique les grandes orientations des programmes des agences et encadre chacune des redevances perçues, sous la forme d'une enveloppe globale, d'un taux pivot et d'une fourchette de variation autour de ce taux. A chaque comité de bassin d'adapter ce dispositif dans le sens qui lui convient.

La première de ces lois, fixant le VIII<sup>ème</sup> programme d'intervention, est intégrée dans l'avant-projet de loi en préparation.

**Le Conseil économique et social approuve une plus grande implication du Parlement dans la politique de l'eau. Il souhaite toutefois que les comités de bassin au plus près du terrain puissent conserver une autonomie et disposer d'une latitude suffisante pour fixer la variation des taux de redevances.**

L'encadrement des redevances par une loi aura pour conséquence une nette convergence des politiques de bassin, comme d'ailleurs l'illustrent les orientations du VIII<sup>ème</sup> programme. Cette convergence se justifie dans la mesure où elle conduit à une plus grande égalité des citoyens devant la pression fiscale.

**Le Conseil économique et social demande que cette convergence ne limite en aucun cas la nécessaire adaptation des politiques de bassin aux contextes locaux.**

**Le Conseil économique et social juge essentiel que la politique de l'eau fasse l'objet de véritables débats.** Ce sera sans doute le cas lors du vote des lois de programmation. **Le Conseil économique et social souhaite qu'au vu de l'étendue des besoins d'investissement, et de la nécessité qu'il y a pour les décideurs d'avoir une bonne visibilité et stabilité des dispositifs mis en place, les moyens financiers gérés par les agences ne soient pas réduits.**

A cet égard, le **Conseil économique et social exprime son inquiétude à propos des prévisions actuelles de financement, annoncées comme maintenues, mais reposant sur de nouvelles redevances assises sur des bases encore floues, avec des montées en charge progressives non définies et pouvant fluctuer.**

## **TITRE VII**

### **LA GESTION DE L'EAU DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**



#### A - UNE LÉGISLATION MARQUÉE PAR DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

Dans les DOM, le régime juridique des eaux est celui du décret du 31 mai 1948 confirmé par la loi du 28 juin 1973, codifié à l'article 290 du Code du domaine public de l'Etat confiant la domanialité des eaux (le fond et l'eau) à l'Etat.

Les lois sur l'eau de 1964 et 1992, soit ne mentionnent pas les DOM, soit tous les décrets et arrêtés, généralement nécessaires pour leur applicabilité dans ces territoires, n'ont jamais été publiés. De ce vide juridique résultent des carences importantes dans la mise en place des infrastructures et leur gestion. Le statut s'avère inadapté depuis la décentralisation, avec des incertitudes relatives à la répartition des compétences entre les services de l'Etat en la matière.

**Le Conseil économique et social préconise, qu'outre les dispositions générales prévues dans le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, la future loi sur l'eau mette à profit le titre III relatif à la décentralisation en matière d'aménagement et de gestion des eaux, pour répondre à certains besoins.** La réflexion déjà menée par les divers partenaires, notamment au cours des assises de l'eau de Martinique en décembre 1999, et les SDAGE élaborés ou en cours d'élaboration dans les quatre départements ultramarins devraient y contribuer.

#### B - DES RÉALITÉS GÉOGRAPHIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE À PRENDRE EN COMPTE

Bien qu'ayant chacun des caractéristiques propres (trois îles dissemblables et un territoire continental) ces départements possèdent nombre de traits communs plus particulièrement la Guadeloupe et la Martinique situées dans l'arc caraïbe.

Situés en zone tropicale, leur pluviométrie présente des similitudes. Les parties au vent (est) de la Guadeloupe et de la Réunion sont très arrosées et les parties sous le vent (ouest) beaucoup moins, avec un relief escarpé qui provoque l'évacuation rapide des eaux dans la mer. En Martinique, le partage se fait entre le Nord, montagneux et donc plus arrosé, et le Sud.

Dans tous les cas, la saison « sèche » (le carême) crée des difficultés. Celles-ci sont plus aiguës en Guadeloupe en raison de l'existence, à côté de l'île de Basse Terre, montagneuse et arrosée, jouant le rôle de château d'eau, d'une autre île, Grande Terre, plate et sur laquelle vit la majorité de la population, qui souffre durant la période sèche d'une situation de grave pénurie, (voir annexe n°7).

A la Réunion, la différence de pluviométrie et de stockage de la ressource en eau de part et d'autre de la dorsale nord-sud qui partage l'île a conduit au creusement d'une canalisation à travers la montagne afin de transporter et mieux répartir l'eau entre l'est et l'ouest.

De même, en Guadeloupe, un transfert de l'eau de Basse Terre vers la Grande Terre (ouest en est) est assuré par des conduites au travers de la Rivière Salée petit bras de mer qui sépare les deux îles.

Ce passage constitue une fragilité extrême, insuffisamment prise en compte semble-t-il, dans une zone de volcans en activité.

Ces risques sismiques, volcaniques et cycloniques pour les canalisations d'eau sont présents dans les deux autres DOM insulaires mais de façon moins aiguë qu'en Guadeloupe, semble-t-il, en raison de leur configuration géographique. Le maillage du réseau d'eau potable, recherché en Martinique, limiterait ces aléas.

**Le Conseil économique et social attire l'attention des pouvoirs publics sur ces risques majeurs qui, en Guadeloupe, au-delà d'effets sur l'alimentation en eau (quelques heures d'autonomie seulement), en particulier pour l'agglomération pointoise rassemblant la moitié de la population, provoqueraient de très gros dégâts dans l'habitat. Ils devraient conduire à constituer des réserves d'eau brute sur Grande Terre par une alimentation plus importante en provenance de Basse Terre. Ceci suppose aussi le réexamen des possibilités de stockages sur Basse Terre aujourd'hui limitées par l'existence du parc naturel. Il est nécessaire d'envisager, pour les mêmes raisons, la création de réserves pour l'eau potable en Martinique.**

La situation de la Guyane, le plus grand (équivalent du Portugal) et le moins peuplé de ces départements, est différente mais la gestion de l'eau doit tenir compte de l'amont et de l'aval et du nécessaire rééquilibrage entre l'intérieur des terres, difficile d'accès, et le littoral sur lequel vit la grande majorité des habitants. Dans ce territoire, tout reste à faire en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Ces quatre départements tropicaux présentent des caractéristiques communes : des niveaux de vie plus bas qu'en métropole, une croissance démographique dynamique avec un chômage important, notamment chez les jeunes. D'un point de vue économique, on observe des potentialités fortes mais insuffisamment développées pour le tourisme et l'industrie, et une place prépondérante occupée par l'agriculture. Fragile, l'environnement se dégrade, notamment la mangrove et le littoral.

Les besoins d'irrigation augmentent, surtout dans la culture de la canne à sucre et de la banane. Cette dernière, en forte extension en particulier dans les Caraïbes, occasionne de fortes pollution des eaux par les produits phytosanitaires et les pesticides qui ont conduit à la fermeture de captages et à de nombreuses protestation de la population. L'absence de protection des captages en sont généralement la cause et la pratique de l'épandage de pesticides par voie aérienne sur les bananeraies inquiète la population .

Au plan sanitaire, une campagne d'analyses bactériologique menée en Guyane sur le fleuve Maroni a noté une forte pollution des eaux à l'aval des villages ne disposant ni de réseau d'assainissement ni de fosses septiques.

En Guadeloupe, le grave problème de santé publique qu'ont connu les habitants de l'île de la Désirade en 1995-1996, toujours non élucidé, continue à les rendre très méfiants vis-à-vis de l'eau distribuée par le réseau public. Toute la population de la Guadeloupe reste d'ailleurs très sensibilisée au problème de la qualité de l'eau.

Les travaux préparatoire au SDAGE de Guyane, outre les questions de santé publique évoqués ci-dessus et sur certaines zones du littoral prennent en compte des aspects spécifiques, la sécurisation de la navigation fluviale et le développement de l'éco-tourisme.

#### C - APPROFONDIR LES CONDITIONS D'UNE BONNE APPLICATION DES RÈGLES COMMUNES

Pour les DOM, parties intégrantes de la République, les règles communes doivent s'appliquer. Tel n'est pas le cas aujourd'hui.

Toutefois leur mise en œuvre, eu égard aux caractéristiques mentionnées ci-dessus, oblige à prendre en compte les situations locales. Dans chaque DOM, un SDAGE a été établi ou est en préparation, et des comités de bassin existent. En revanche les agences de bassin n'ont pas été mises en place et les financements sont apportés par la métropole et les fonds européens.

Bien que les factures d'eau ne comportent pas de redevances aux agences, leurs montants sont aussi élevées qu'en métropole. Pourtant la qualité, avec des taux de pollution importants et la quantité d'eau sont loin d'être suffisantes. C'est sans doute ce qui peut expliquer, sans le justifier pour autant, un taux de recouvrement des factures plus faible qu'en métropole.

**Le Conseil économique et social**, considérant que :

- le respect des règles d'urbanisation est fondamental et doit précéder toute autre disposition concernant la distribution et l'assainissement de l'eau ;
- les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement quand ils existent sont vétustes ou insuffisants ;
- la superficie des trois DOM insulaires est modeste (la moitié d'un département métropolitain dans certains cas) ; les bassins versants n'ont ni la configuration ni la surface de ceux de la métropole ;

**demande que soient attentivement étudiés plusieurs points :**

Le bassin ou le district tel que prévu par la directive cadre, est un regroupement cohérent de bassins hydrographiques. Pour la Guyane, vaste territoire, cette notion peut s'appliquer pleinement. Pour la Réunion le projet de loi prévoit un bassin hydrographique pour un département constitué de plusieurs bassins versants. **Pour la Martinique et l'archipel guadeloupéen, géographiquement proche (150km) et de surface restreinte, il conviendrait en outre d'inciter au regroupement de leurs moyens humains et financiers dans ce domaine.** Cette disposition consoliderait la démarche actuelle engagée par ces deux départements, marquant leur volonté de travailler ensemble.

**L'exiguïté des DOM, hormis la Guyane, rend difficile la superposition des SDAGE, SAGE, comités de bassin, commissions locale de l'eau, communautés locale de l'eau, et l'Office de l'eau**, dont la création est prévue par la loi d'orientation sur l'Outre-mer. Cette dernière instance, établissement public local rattaché au Conseil général, paraît répondre aux attentes des responsables locaux, notamment à ceux du Comité de bassin de Martinique, et devrait combler le vide dû à l'absence de l'agence de bassin.

**L'état des réseaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux usées exige l'adoption de procédures permettant rapidement de préciser les besoins et d'établir de façon urgente un calendrier de réalisations de travaux accompagné d'un plan de financement spécifique.**

**Enfin s'agissant des taxes et redevances, non encore appliquées, leur mise en place va nécessiter des adaptations certaines, avec un étalement dans le temps en raison notamment du prix élevé de l'eau et du nécessaire changement culturel à opérer pour parvenir à un paiement systématique des factures d'eau.**

Les travaux préparatoires du SDAGE de la Réunion ont d'ailleurs noté comme un objectif prioritaire ce nécessaire changement de mentalité.

**Notre assemblée estime qu'il conviendra de tenir compte de ces paramètres lors de la fixation des taux pivots et des fourchettes correspondantes par le Parlement, les prévisions de ceux-ci dans l'avant-projet de loi sur l'eau n'étant établies que pour les six agences de bassin de métropole.**

Les acteurs économiques rencontrés en Guadeloupe par la délégation du Conseil économique et social, agriculteurs comme industriels, sont, pour la majorité d'entre eux, très préoccupés par les pénuries d'eau et prêts à acquitter des redevances auprès de l'Office de l'eau à créer à condition de pouvoir disposer en toute saison des quantités d'eau nécessaires à leurs activités.

**Pour le Conseil économique et social, la nécessité d'instaurer le principe des redevances est indiscutable, à condition de tenir compte de toutes ces données locales.** Il estime qu'il convient de privilégier le caractère incitatif de ces redevances pour faire évoluer les comportements des usagers et accompagner les orientations définies par les SDAGE en ce souvenant que ces prélèvements, à leur création en métropole, l'ont été à des taux très faibles, avec une montée en charge très progressive.

**Notre assemblée considère que cet outil financier trouve davantage sa justification dans le pouvoir d'orientation et d'incitation qu'il va procurer aux Offices de l'eau à créer que dans l'importance des fonds qu'il va drainer en un premier temps.**

**Il apparaît évident que cette démarche doit être précédée et accompagnée d'une politique systématique d'élimination des fuites et des pertes dans le réseau et de recouvrement des factures d'eau.**

Enfin, les nouveaux dispositifs permettant la prise en compte des situations de précarité risquent d'être très fortement sollicités dans les DOM et appellent donc une attention particulière.

Cet examen trop rapide de la situation dans les DOM, qui devrait être étendu aux Territoires d'Outre-mer (TOM) bien que leurs statuts soient différents (nous n'avons pu les inclure dans cette première approche), montre la diversité des situations et des particularités à prendre en compte.

**Le Conseil économique et social estime que l'ensemble de ces questions devraient être approfondies et faire l'objet d'une étude spécifique plus complète de la part de notre assemblée.**

## CONCLUSION

La préparation d'un projet de loi portant « *réforme de la politique de l'eau* », après les lois de 1964 et de 1992, intervient dans un contexte de relance du débat sur la qualité et le prix de l'eau. Si les questions relatives à l'environnement font l'objet d'une attention accrue, les préoccupations portent également sur l'augmentation rapide des factures d'eau au cours des années quatre-vingt-dix. La prise de conscience plus récente de la détérioration d'une ressource que l'on croyait inépuisable, ainsi que le développement d'activités humaines productivistes ont alimenté cette inquiétude. Quant aux modalités de la gestion de l'eau, elles ont suscité des controverses et la mise en cause de diverses catégories d'usagers, notamment en matière de financement.

Le projet de loi constitue une opportunité pour tenter de créer les conditions d'un dialogue fructueux entre toutes les parties concernées. En effet, des modifications législatives sont nécessaires pour asseoir un nouveau système des redevances, transcrire en droit national et mettre en œuvre dans les meilleurs délais la récente directive-cadre européenne plus ambitieuse dans ses objectifs de protection de la ressource. Cependant, ces dispositions ne sauraient être suffisantes au regard des enjeux.

Il convient de rappeler que dans un premier temps, la facture d'eau a surtout servi à payer les investissements nécessaires à la construction du réseau d'adduction. Puis, l'élaboration de normes de qualité rendant indispensable le traitement de l'eau brute, elle-même davantage polluée, le prix de l'eau a également couvert le coût de ce traitement. Enfin, l'approche globale du cycle de l'eau ayant conduit à ne rejeter dans le milieu naturel que des eaux épurées, le coût de cette dépollution s'est lui aussi retrouvé sur la facture, en même temps qu'augmentaient les coûts liés à la protection de la ressource et de l'environnement.

Aujourd'hui, l'obligation de moderniser les réseaux, dans certains cas anciens et peu performants, la nécessité de construire des usines de traitement plus importantes et plus sophistiquées, ne permettent pas d'envisager à court terme une baisse des tarifs de l'eau, bien au contraire, même si l'objectif immédiat doit être la stabilisation de la part des usagers domestiques. Cependant, pour que chacun accepte le maintien des redevances à un niveau suffisant pour répondre aux besoins de tous, il est indispensable de clarifier les rôles des divers acteurs et d'établir les conditions de la transparence dans la gestion de l'eau, tant pour les services d'eau potable que pour les divers usages de la ressource.

A cet égard, si pour les secteurs économiques, l'eau doit être considérée comme facteur de production et créatrice de richesse pour la Nation, une participation plus équitable aux coûts doit être recherchée, en matière de consommation comme de pollution, dans la suite des efforts déjà accomplis pour préserver la ressource et disposer d'eau de qualité dont l'économie a également besoin. Toutefois, le Conseil économique et social souhaite, dans le cadre des suites données à cet avis, avoir communication de l'étude d'impact du projet de loi en négociation.

L’engagement de nombreux responsables du monde agricole pour un usage de l’eau plus transparent, grâce à la pose de compteurs et à une réduction des pollutions d’origine agricole, est manifeste ; en témoignent les initiatives évoquées dans l’avis. Il faut que ces initiatives soient largement développées et que les comportements dommageables trouvent une solution dans des délais rapprochés, même si les effets de certaines pollutions se feront sentir pendant des années. L’information et la formation doivent ici jouer un rôle déterminant à côté des nécessaires contrôles.

Dans le domaine des services de distribution d’eau et d’assainissement, l’information des usagers est également primordiale, ce qui suppose un très gros effort de transparence. Afin de satisfaire à cette exigence, le Conseil économique et social recommande la création d’un Haut Conseil, facilitant l’information et ainsi le contrôle des élus et des usagers, quel que soit le mode de gestion choisi pour ces services. La transparence constitue également un préalable à l’étude d’une péréquation des tarifs sur des zones géographiques plus étendues ou à la réduction des écarts de prix, aujourd’hui mal expliqués, donc mal compris.

De plus, une meilleure information et une plus grande transparence sont de nature à favoriser la gestion partenariale nécessaire en ce domaine et la négociation indispensable entre les acteurs sur des bases plus claires. La distinction entre « eau choisie » et « eau subie » doit aussi être ici prise en compte. Il n’en reste pas moins que la complexité de cette gestion rend très difficile les simplifications souvent souhaitées, notamment en matière de redevances, sauf à renoncer à leur double objectif : un financement sûr, d’une part, une incitation environnementale efficace, d’autre part.

A cet égard, la conjugaison de la logique de financement et de la logique d’incitation environnementale est primordiale, la pluralité des approches et des outils étant indispensable pour atteindre l’efficacité souhaitée.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### **Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis**

<i>Nombre de votants</i> .....	<i>175</i>
<i>Ont voté pour</i> .....	<i>156</i>
<i>Ont voté contre</i> .....	<i>1</i>
<i>Se sont abstenus</i> .....	<i>18</i>

**Le Conseil économique et social a adopté.**

#### **Ont voté pour :**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Le Fur, Szydlowski.

*Groupe de l'artisanat* - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

*Groupe des associations* - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Battut, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeghe.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM. Bonissol, Fournier, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard.

*Groupe de la CGT* - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Junker, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Masson, Moulin, Muller, Potavin.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayer, Jayez, Mallet, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

*Groupe des entreprises privées* - MM. Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Bailly, Brunel, Chauvineau, Martinand.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement -*  
MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

*Groupe de la mutualité -* MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

*Groupe de l'outre-mer -* M. Aboubacar, Mlle Berthelot, MM. Fabien, Pen,

*Groupe des personnalités qualifiées -* MM. Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, M. Duhamcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Garcia, Guilhem, M. Jeantet, Mme Lindeperg, MM. Mekachera, Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Didier Robert, Schapira, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wiewiorka.

*Groupe des professions libérales -* MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

*Groupe de l'UNAF -* MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA -* MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

**A voté contre : 1**

*Groupe des personnalités qualifiées -* M. Brard.

**Se sont abstenus : 18**

*Groupe de l'agriculture -* MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Carron, Compiègne, Ducroquet, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Raoult, Rousseau, Salmon, Schaeffer, Thévenot.

Mme Le Galiot-Barrey, MM. Bennahmias, Debout, Dondoux, de La Loyère, Navarro, Steg (Groupe des personnalités qualifiées) qui n'ont pas pris part au vote ont déclaré avoir voulu voter « pour » et M. Roussin (Groupe des personnalités qualifiées) avoir voulu s'abstenir.

## DÉCLARATIONS DES GROUPES

### **Groupe de l'agriculture**

Le groupe de l'agriculture est rattrapé par l'actualité qui lui commande une vigilance particulière sur des sujets qui lui sont très sensibles.

Le désarroi actuel de la profession agricole est réel. Les conséquences de l'ESB, indépendantes de la volonté des agriculteurs, auront pourtant des répercussions dramatiques sur l'équilibre de la filière animale. Le secteur agricole ne peut, en plus, assumer un surcoût trop important d'une réforme de la politique de l'eau telle qu'elle serait suggérée aujourd'hui. Il n'est pas prêt non plus, à ouvrir ses terres à des éléments extérieurs pouvant perturber la qualité des cultures et porter atteinte à la confiance que lui portent les consommateurs. (Les boues issues des stations d'épuration peuvent contenir des matières dangereuses. Aussi le groupe de l'agriculture souhaite-t-il que l'utilisation des terres pour l'épandage de ces boues, résulte d'un accord qui engage tous les acteurs de la filière, soit validé par les ministres concernés et précise les conditions scientifiques d'accompagnement de l'épandage et les responsabilités éventuelles).

Le vote « abstention » du groupe de l'agriculture sur le projet d'avis de M. Boué ne doit néanmoins pas être interprété comme une réticence du secteur à tout changement dans ses pratiques culturales ou à toute prise en compte des contraintes nées de l'environnement.

Au reste, les agriculteurs ont été nombreux à s'engager, depuis plusieurs années, dans des process de production à la fois plus respectueux de l'environnement, plus économies en eau et plus soucieux de sa qualité. De multiples opérations, initiées par la profession elle-même, comme notamment Ferti-Mieux, Irri-Mieux, Phyto-Mieux, Agri-Confiance etc... ont montré sa mobilisation en faveur d'une agriculture raisonnée.

Ils ont également participé à la mise en place de la législation sur l'eau, adoptée en 1964 et 1992, mettant en avant le caractère décentralisé de la gestion de l'eau et surtout la concertation organisée entre l'ensemble des acteurs concernés. Cela a favorisé une gestion pérenne de la ressource, au plus près des usagers. Ils souhaitent aujourd'hui un renforcement du pouvoir économique des agences de bassin, leur donnant les moyens d'une politique véritablement prospective de l'eau, ce qui est différent de mettre en place une fiscalité écologique (TGAP).

La profession agricole se montre particulièrement vigilante à la conduite de la politique de l'eau en partenariat avec tous les acteurs concernés et suivant les disponibilités en volume de la ressource. C'est à cette condition que le défi de l'eau, de sa qualité ou de sa disponibilité, pourra être relevé.

Elle insiste sur la mise en place d'une gestion concertée, particulièrement en matière d'irrigation, à un coût qui soit compatible avec la pérennité des exploitations agricoles. Rappelons que l'irrigation permet de répondre dans bien des cas aux exigences de qualité, de diversité et de régularité des produits

alimentaires formulées par les consommateurs et que l'eau utilisée pour l'irrigation est une eau brute, qui n'a subi aucun traitement et dont la qualité est nécessairement inférieure à l'eau potable.

Elle insiste également sur l'ouverture d'une politique visionnaire de l'eau. Améliorer le stockage de l'eau en période hivernale (barrage) pour la restituer de façon raisonnée en été, ou créer des lacs collinaires de l'eau comme le font de nombreux irrigants (pour éviter les pertes inutiles d'eau) permettrait de renforcer les ressources en eau. A trop faire le choix d'une gestion par les prix, nous prenons le risque non pas tant de décourager l'usage de l'eau, mais de décourager l'activité économique qui lui est liée, sans pour autant établir de politique de long terme d'un bien dont tout laisse à penser qu'il pourrait se raréfier dans l'avenir.

Refléchir à une nouvelle gestion de l'eau devrait être, pour nous, l'occasion de développer notre sens de la communauté et du partage, sans opposer les usagers entre eux, sans opposer les villes à la campagne (en modifiant abusivement par exemple le coefficient d'agglomération).

La gestion de l'eau doit s'intégrer dans un véritable projet de territoire. Elle ne doit pas être soumise aux enchères des uns ou des autres.

### **Groupe de l'artisanat**

Face à une eau qui se raréfie, se dégrade à des coûts de plus en opaques, le groupe de l'artisanat apprécie que l'avis ouvre le débat sur la réforme de l'eau par l'équilibre à trouver entre ressources et besoins qui permet à chacun de mieux mesurer les enjeux et surtout d'apprécier les responsabilités qui lui incombent.

Ces enjeux estimés à 500 milliards de francs, tant pour la mise en conformité par rapport aux exigences nouvelles de l'Europe que pour l'entretien et la réparation du réseau, ne peuvent décemment se cantonner à des clivages de secteurs mais faire l'objet au contraire d'une approche partenariale. Le groupe de l'artisanat partage sur ce point la philosophie de cet avis dans la mesure où il s'inscrit dans une perspective de développement durable et surtout introduit la nécessité d'une mise en œuvre progressive de la réforme.

L'importance des sommes en jeu et les ambitions nouvelles annoncées plaident effectivement pour cette prudence, afin d'éviter de créer des déséquilibres parfois irréversibles ou de se voir imposer des contraintes qui ne pourraient être tenues. C'est dans cet esprit que nous souhaitons que soit adopté le principe de chiffrage des conséquences financières des objectifs pour établir un échéancier réaliste de nos engagements au niveau français, avant qu'ils soient présentés à Bruxelles.

Pour pouvoir anticiper les besoins futurs, pérenniser la ressource en quantité et en qualité, arbitrer entre les usages et les priorités économiques et environnementales, comme va l'imposer demain la transposition de la directive, il faut intégrer la politique de l'eau dans l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire, rendre plus équitable et solidaire le service public, assurer la transparence par un meilleur contrôle et mettre en œuvre de manière effective nos dispositifs de maîtrise des pollutions.

Pour l'aménagement du territoire, les conséquences sont multiples, elles confortent la gestion décentralisée de l'eau, confient aux régions une nouvelle compétence et devraient à terme conduire à une représentativité réciproque dans les différentes instances, assurant ainsi la cohérence des schémas et programmes les concernant.

Dans le domaine de la distribution de l'eau et de l'assainissement, le groupe de l'artisanat apprécie que soient traités, de manière équitable, les usagers en assainissement individuel et collectif en inscrivant le coût différentiel en résultant dans les programmes des agences de l'eau.

Compte tenu de la complexité de la gestion de cette ressource et des exigences de transparence, il ne nous paraît pas opportun de développer dans un projet de loi les redevances et tarifications qui devraient rester au stade des grands principes. Par contre nous tenons à saluer l'initiative de confier au Parlement le contrôle de la réalisation des programmes et celle de création d'un Haut conseil dont les capacités d'expertise permettraient d'éclairer les élus sur les meilleurs tarifs à pratiquer, les simplifications éventuelles à apporter, leur assurant ainsi les moyens d'une meilleure information des usagers et d'une plus grande équité entre eux.

En matière de maîtrise des pollutions, outre notre indignation de voir la taxe générale sur les activités polluantes détournée de son objet, nous tenons à notre adhésion au maintien du principe de mixité des approches :

- la réglementation pour son influence sur le contrôle des rejets ;
- l'incitation économique pour son encouragement aux efforts de dépollution à condition toutefois de respecter le principe « l'eau paye l'eau » ;
- les accords volontaires pour la possibilité qu'ils offrent aux petites entreprises de regrouper leurs moyens pour répondre à cet objectif

Il va de soi que ces mesures supposent d'une part une bonne information sur les produits dangereux et polluants, d'autre part une formation sur leurs usages et leur élimination en toute sécurité qui généralement dans les secteurs que nous représentons font l'objet de démarche qualité, c'est le cas pour le bâtiment et l'automobile qui ont dans ce domaine fait des efforts considérables.

Le groupe de l'artisanat a voté cet avis qui appelle au civisme de chacun pour la préservation d'un bien rare de première nécessité.

### **Groupe des associations**

Nous tenons à souligner que la tâche de notre rapporteur principal n'était pas simple, en raison de la toujours difficile harmonisation entre sections concernées, en raison aussi de l'obligation de réagir vite sur la réforme de la politique de l'eau (projet de loi en cours d'élaboration).

Il aurait peut-être été préférable que notre assemblée délibère sur un avis qui, lui-même, traduirait en propositions les constats d'un rapport. Cette méthode n'a pas été retenue. Nous nous trouvons donc en présence d'un texte très riche dans lequel nous avons dénombré pas moins de 133 suggestions, approbations, interrogations, mises en garde... Ce texte peut cependant aider chaque acteur de

la société civile à intervenir de manière plus efficace à son niveau, par exemple pour les représentants des usagers dans un observatoire de l'eau.

Nous n'avons pas la prétention de porter un avis normatif sur chacun des points évoqués. Mais nous pensons que, en dehors même de notre assemblée, chacun de ces points peut être débattu entre techniciens et politiques, mais aussi avec des associations spécialisées. C'est ainsi, par exemple, que lors d'un échange de vues, des experts associatifs ont souligné l'importance, à propos de l'épandage des boues, d'une technique comme la méthanisation. Ce procédé présente, semble-t-il, divers avantages, dont celui de réduire d'au moins 30 % la quantité de boue à reprendre.

Globalement, l'avis qui nous est proposé nous convient, en particulier quand il affirme les impératifs suivants :

- les besoins de scénario et de prospective en matière agricole ;
- la création d'un dixième schéma de services collectifs, dédié à l'eau dans la logique de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 25 juin 1999 ;
- la nécessité de remédier à la faiblesse de la police de l'eau ;
- le droit pour les usagers en grande difficulté de conserver une desserte en eau potable, même en cas d'impayés ;
- la mise en place de moyens (techniques, financiers, d'information du public, de formation d'opérateurs) pour l'assainissement individuel dans les logements, neufs et anciens, en particulier en milieu rural, dans le cadre d'une véritable prise en compte d'un souci de santé publique ;
- la faculté de disposer de compteurs pour chaque usage de l'eau ;
- la création d'une instance nationale de régulation – service public de l'eau – avec deux seules missions :
  - production et diffusion d'informations sur le marché de l'eau ;
  - publication d'informations comparatives sur les prix et les qualités du service rendu : régie ou concession.

Si l'eau est une ressource précieuse, elle est aussi une ressource vulnérable et limitée, dont l'utilisation doit être maîtrisée. Or, dans notre pays, ce sont les petits consommateurs qui payent cher le mètre cube d'eau, notamment par la partie fixe de la facturation. Comment inciter les citoyens à cesser les gaspillages si certains laissent couler, pour un prix minime, le robinet d'emplissage d'une piscine privée ? Comment ne pas souligner le paradoxe de l'arrosage des gazon lorsqu'il a plu la veille ? ... Ou celui des champs de maïs arrosés en pleine journée sous le soleil d'été ? ... Au-delà d'une certaine consommation de base, ne pourrions nous pas envisager une augmentation du prix de l'eau « excédentaire » pour usages superflus ? A la lecture de ce texte, il apparaît encore plus indispensable de prendre en compte des facteurs autres que ceux de la rentabilité immédiate pour assurer la gestion durable de la ressource en eau.

Ce problème se pose dans tous les pays du monde, parfois avec une acuité tragique. Il représente un défi pour la communauté internationale. Raison de plus

pour vouloir que notre pays ait une politique exemplaire ! C'est dans cette direction que nous entraîne cet avis. Notre groupe l'a voté.

### **Groupe de la CFDT**

La CFDT considère que la politique de l'eau doit s'inscrire dans le cadre du développement durable. L'eau est en effet un bien commun et fragile, qu'il faut préserver en quantité et en qualité. Elle est aussi une « matière première » dont la disponibilité et la qualité constituent un atout économique. La politique de l'eau suppose à la fois une gestion spécifique et une cohérence avec les dimensions économiques, d'urbanisme, de transports. Sa réforme est un processus complexe.

Des axes pertinents de l'avis emportent la pleine adhésion du groupe :

- a) le principe pollueur-payeur doit être réaffirmé, ce qui suppose, en termes de redevances, un rééquilibrage entre les grandes catégories d'utilisateurs ;
- b) la spécificité de chaque utilisation doit cependant être également prise en compte. A cet égard, la CFDT apprécie tout particulièrement la notion d'eau économique, l'une des originalités de l'avis, de même que la volonté de réduire le coefficient d'usage sans aboutir pour autant à sa suppression ;
- c) la gestion décentralisée doit être confortée en établissant un lien cohérent entre décisions, coût et état local de la ressource, condition de la responsabilisation citoyenne que nous souhaitons, non exclusive d'une solidarité nationale ;
- d) la logique des grands bassins hydrauliques doit être conservée, mais avec une meilleure articulation entre politique de l'eau et aménagement global des territoires (implication plus forte des régions) ;
- e) des investissements importants sont encore à proposer : état actuel des réseaux, technologies nouvelles à mettre en œuvre, retards à combler, en particulier dans la maîtrise et le traitement des eaux pluviales, ...

Par ailleurs, la CFDT a souligné la nécessité d'user d'instruments économiques que sont par exemple les taxes, qui doivent jouer leur rôle de responsabilisation des acteurs. L'affectation d'une partie des redevances à la protection et l'amélioration de la ressource nous paraît pertinente pour mobiliser les fonds nécessaires. Comme l'indique l'avis, taxes et redevances n'ont de sens que si elles sont articulées avec d'autres instruments, tels que l'information, la réglementation, les accords volontaires, les aides, ...

La CFDT insiste sur la nécessité de développer une véritable police de l'eau. Cela passe par le renforcement de la coordination des services sous la responsabilité du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement.

Enfin, la CFDT insiste sur la notion de mission de service public de l'eau, qui, dans les faits, est remplie de façons différentes selon les acteurs et les modes de gestion : régie ou délégation. Le problème réside principalement dans la maîtrise, par les collectivités, du dispositif mis en place. A cet égard, il convient :

- d'appliquer les lois Sapin et Barnier, dans la mesure où la structuration actuelle du secteur ne favorise pas une véritable concurrence ;
- de renforcer les structures intercommunales pour gérer des régies ou négocier des délégations face à des groupes puissants et organisés ;
- d'accroître l'aide technique en faveur de ces collectivités ;
- de préserver la réversibilité des choix opérés par les collectivités (création d'un Haut Conseil) ;
- de prévoir des mesures en faveur des personnels.

Y retrouvant ses préoccupations principales, le groupe de la CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Facteur de vie mais aussi de développement économique, l'eau est justiciable d'une politique de long terme, axée sur une coordination étroite entre les phases et les acteurs de la production, de la transformation et de l'utilisation.

Pour ce faire, comme le rappelle de manière exhaustive l'avis, un certain nombre d'institutions et d'outils opérationnels ont été mis en place par la législation et la réglementation.

Il est procédé très minutieusement à leur examen et, dans l'ensemble, la CFE-CGC partage l'essentiel de vos analyses et propositions.

Elle considère, comme l'avis, que la politique de l'eau doit s'inscrire dans la démarche d'aménagement du territoire. Elle doit y être intégrée, l'environnement, dans le développement économique, constituant l'un des piliers du concept de développement durable dont il convient d'anticiper les besoins futurs.

Selon l'avis, les principes et les logiques sur lesquels le financement de l'eau et l'assainissement reposent, méritent d'être nuancés. La CFE-CGC partage cette opinion.

Il est vrai que le principe de « l'eau paie l'eau » n'est pas véritablement respecté du moins si l'on considère les catégories d'usagers. Le dispositif actuel des aides en matière d'investissement, par le biais de transferts entre acteurs de la politique de l'eau, avantage certains d'entre eux.

De même s'agissant du principe pollueur-paye, le dispositif actuel ne permet pas à lui seul la réalisation des objectifs de qualité et de quantité. Il mérite en conséquence d'être articulé avec des instruments économiques incitatifs, pénalisant notamment les comportements polluants. Ceux préconisés par l'avis paraissent de nature à aller dans ce sens, étant entendu qu'ils doivent, selon la CFE-CGC, s'inscrire dans une politique concertée et consentie.

Quant à la péréquation, notre groupe ne pense pas qu'elle soit la meilleure réponse au problème de l'hétérogénéité tant sont différentes les conditions d'exploitation. Mais il est certain qu'en aucune manière, elle ne doit donner lieu à l'alourdissement de la facture d'eau.

L'avis engage également à repréciser les missions du service public de l'eau. Il est vrai qu'actuellement, les textes sur lesquels il repose sont hétéroclites et méritent un approfondissement, notamment sur ce qui tourne autour de la notion de droit d'accès à l'eau. La proposition de calquer le régime adopté pour l'électricité et le gaz recueille l'assentiment de notre groupe.

L'avis ne manque pas également d'aborder le vaste sujet de la multiplicité des prix de l'eau et repousse l'idée d'un prix unique qui ne serait guère réalisable ni souhaitable dans la mesure où il rendrait le système de gestion encore plus opaque.

Pour le groupe de la CFE-CGC, une réflexion sur une harmonisation des tarifications devrait cependant s'engager. Aujourd'hui, en effet, le principe d'égalité qui soutient le service public nous paraît sérieusement entamé.

Les orientations sur les perspectives d'évolution des redevances et de réforme des agences de l'eau recueillent l'assentiment de la CFE-CGC. En effet, si le dispositif apporte des avantages à beaucoup d'usagers, pour autant il lui faut améliorer son efficacité. Davantage de transparence, plus de contrôle, des ressources nouvelles, une évaluation continue des actions, une participation plus démocratique dans les comités devraient permettre cette évolution, notamment pour les activités économiques qui seront les plus touchées par la réforme.

Enfin, les propositions concernant la spécificité des DOM-TOM sont approuvées par le groupe.

Le groupe CFE-CGC a voté l'avis.

### **Groupe de la CFTC**

L'eau ainsi que l'air sont des biens indispensables à tous les humains, mais aujourd'hui l'eau pourrait venir à manquer. Les consommateurs n'ont pas pris entièrement conscience que l'eau pure était devenue un produit très élaboré. La complexité même du sujet appelle une prise en charge globale des problèmes de constitution, de protection, de traitement, de répartition de la ressource.

Pour le groupe de la CFTC, les grands principes de gestion de l'eau doivent s'inspirer des principes de précaution, d'action préventive, pollueur-paye, de participation et doivent répondre à la mise en œuvre d'une qualité sanitaire et environnementale à l'approvisionnement des usagers et à la prévention des inondations. La CFTC approuve les mesures qui sont menées à titre expérimental pour user intelligemment de cette ressource.

Concernant la qualité, elle n'est pas toujours satisfaisante. Tous les usagers ont leur part de responsabilité qu'il serait injuste de faire peser exclusivement sur le monde agricole. Nous préconisons la promotion d'une agriculture propre, de pratiques culturelles raisonnées et raisonnables dans lesquelles les marchands de produits phytosanitaires, appointés en pourcentage du chiffre d'affaires, ne s'érigent pas en conseillers des agriculteurs, leurs clients. Aussi, la CFTC

partage les orientations de l'avis : d'une part, un programme national de formation au développement durable, une meilleure utilisation de la TGAP, et d'autre part, une utilisation diversifiée de cette ressource, adaptée aux différents usages.

Concernant le financement, une clarification s'impose, les interventions des départements et régions étant bien souvent mal connues. Pour le groupe de la CFTC, l'ensemble des acteurs doit être associé à cette politique par une présence dans les comités de bassins et les agences de l'eau, afin de promouvoir une meilleure liaison de la politique de l'eau avec celle de l'aménagement du territoire. La gestion décentralisée communale de la distribution ne constitue pas un obstacle à une bonne politique de l'eau, y compris lorsqu'elle est déléguée. Il doit cependant être remédié au déséquilibre qui caractérise la relation entre les communes et les puissants groupes privés. Ceci implique une régulation du marché, une incitation au regroupement des communes en syndicats, la renégociation fréquente des contrats.

Dans l'avis de M. Hadas-Lebel, adopté en 1998 par notre assemblée, cinq principes avaient été retenus : universalité, égalité de traitement, continuité, adaptabilité, renforcement de la cohésion. Ils devraient être transposés dans le domaine de l'eau. Notre groupe approuve la proposition de notre assemblée d'adapter les dispositions législatives pour que les coupures d'eau soient interdites et que soit assuré un débit minimal. Concernant les plus démunis, un fonds d'aide analogue à celui existant pour EDF-GDF devrait être créé.

S'agissant de l'assainissement, la CFTC approuve le projet d'expertise du fonctionnement des dispositifs publics de collecte et d'épuration des eaux usées. Notre groupe n'est pas favorable à la création d'un nouvel impôt local touchant de façon aveugle l'ensemble des contribuables. Il plaide pour une amélioration de l'information des usagers. La politique de l'eau doit respecter le libre choix des collectivités, le niveau local restant le niveau approprié de la décision et la création d'un Haut Conseil ne paraissant pas nécessaire. Si cette structure devait voir le jour, son rôle devrait être limité à une collecte d'informations afin de définir des orientations.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CGT**

La méthodologie employée pour l'élaboration de cet avis, un fonctionnement insatisfaisant de la transversalité, les contraintes qui en ont résulté, n'ont pas conduit à rendre le texte suffisamment clair à notre sens, donnant à cet avis un contenu, en termes de masse d'informations et d'analyses, qui est quasiment celui d'un rapport. Mais il faut relever le souci d'aborder avec rigueur la question dans toute sa dimension et celui de tenter de prendre en compte nombre d'analyses, de suggestions et propositions qui ont été soumises.

A propos du principe « pollueur-payeur », il n'est pas concevable de mettre sur le même pied, la responsabilité de l'usager domestique et celui de l'usager agricole et industriel. Il faudrait fonder une responsabilité environnementale afin d'établir des responsabilités sans faute dans le cas de pollutions même diffuses. Les chiffres prouvent, par exemple, que la pollution des mers et océans, est due à

44 % aux rejets industriels et urbains alors que les transports maritimes, pourtant décriés et ce avec juste raison, en occasionnent 12 % !

Faire confiance au sens des responsabilités au monde agricole pour limiter la pollution, est une mesure qui ne peut se suffire en elle-même car nous savons bien que l'efficacité dépendra essentiellement d'une approche nouvelle de la politique agricole dans notre pays basée sur les besoins réels et non sur un productivisme effréné.

Nous relevons par contre avec satisfaction, la place importante accordée à la mission du service public de l'eau. Le fait de renforcer et d'étayer le droit à l'eau est, à cet égard, extrêmement important, tout particulièrement à propos de l'interdiction des coupures en eau en cas de factures impayés.

Cette mission de service public doit, par contre, être dotée de moyens pour l'assumer. Chacun mesure que la mise en œuvre de cette mission se heurte souvent à la logique de profit des grands groupes distributeurs. Les groupes multinationaux contrôlent l'ensemble de la filière de l'eau, de la mise en place industrielle des réseaux, en passant par la gestion déléguée jusqu'au contrôle des moyens de dépollution. Cela leur confère une puissance qui mérite un contrepouvoir plus affirmé des pouvoirs publics et de la population.

Nous regrettons que l'avis n'aille pas plus loin et qu'il semble un peu trop tomber dans l'affirmation si répandue qui conduit à considérer que les États seraient démunis de moyens pour affronter la puissance de ces grands groupes multinationaux. Pourtant, il est possible de le faire, essentiellement en allant plus loin dans l'exigence de transparence et en renforçant la gestion démocratique et le contrôle de tout ce qui régit l'eau.

Si la création d'un Haut Conseil va dans ce sens, il ne peut rester confiné dans un rôle d'observation et d'information mais au contraire, il doit être l'instrument pour donner une cohérence à une politique globale de l'eau, de renforcement de la maîtrise publique, une instance de définition et de contrôle des missions de service public. Nous mesurons l'apport positif de la participation des associations de consommateurs et des élus dans les différentes commissions départementales, mais nous considérons que la participation des représentants des salariés s'impose également. Nous apprécions ce qui est dit dans l'avis sur le fait de permettre la réversibilité des modes de gestion mais il faut que cette affirmation puisse se réaliser dans les faits.

Enfin, une des bases d'une mission de service public est que l'usager a les mêmes droits et les mêmes devoirs. Or, le système de tarification conduit à une disparité des prix qui rendent les usagers inégaux devant cette nécessité vitale qu'est l'accès à l'eau. Certes, le débat autour du prix unique montre combien cette question est complexe et difficile à résoudre. Mais nous aurions souhaité que l'avis aille plus loin, en envisageant par exemple, un prix identique au moins au niveau de l'agence de bassin (système unifié de tarification).

Notre assemblée devrait mettre prochainement le sujet de cet avis à nouveau à son ordre du jour en abordant d'une manière plus approfondie la gestion du flux de l'eau dans toute sa dimension. Ainsi, pourrions-nous intégrer cette demande de la Fédération internationale des personnels des Services publics, l'ISP, d'un Code international de conduite en faveur d'un

approvisionnement en eau potable et salubre et du respect de pratiques équitables à l'égard des travailleurs des services de l'eau. Ce code a d'ailleurs été signé par une multinationale de l'eau britannique le 22 mars dernier. L'avis comporte encore des insuffisances ou des points contestables. Mais il marque aussi des avancées réelles. La prise en compte de nos amendements nous conduit à voter cet avis comme première étape du chantier de la politique de l'eau.

### **Groupe de la CGT-FO**

Le projet d'avis traduit bien l'importance de la politique de l'eau.

Le projet de réforme marque une étape dans l'avancée vers une meilleure régulation d'un bien que l'on croyait abondant et inépuisable.

Au premier degré, ce projet tendrait à faire considérer que nous n'avons que des préoccupations de « nantis » dès lors que, « plus d'un milliard d'individus n'ont pas accès à l'eau potable et près de deux milliards sont privés d'assainissement. Chaque année plusieurs millions de personnes meurent victimes de maladies causées par la mauvaise qualité de l'eau ».

C'est hélas vrai dans les régions concernées et encore dans certains territoires français d'Outre-mer. Mais la question de l'eau se présente aussi, sous un jour nouveau du fait de la rareté avérée de la ressource et des altérations qui précédent et accompagnent son usage. L'ampleur du projet d'avis justifierait de nombreux commentaires. Pour notre part, nous limiterons nos appréciations autour de la triple nécessité d'économiser l'eau, de restaurer l'eau altérée et d'élargir la ressource.

**I - Economiser l'eau** vient d'abord à l'esprit - Les dernières décennies administrent la preuve que la voie de l'économie produit des effets significatifs. En effet l'activité de l'industrie a continué à croître alors que sa consommation d'eau diminuait régulièrement. Les effets de l'information et de l'éducation, d'où naissent des pratiques vertueuses et des coûts acquittés par les usagers, se conjuguent ici.

Dans les dispositions examinées par le projet d'avis tout ce qui valorise les bonnes pratiques en tenant compte des réalités économiques doit être encouragé.

Tout doit être fait pour assurer la continuité du service de l'eau. Ce qui conduit à mettre en œuvre chez nous, à l'instar de la plus grande partie des autres pays de l'Union européenne, des pratiques d'où, par exemple, les coupures d'eau pour impécuniosité seraient proscrites.

L'eau est une ressource à usages universels et vitaux : santé, ville, agriculture, industrie, loisirs.

Ce n'est pas une simple ressource économique puisqu'elle correspond effectivement à un besoin vital dont on ne peut priver qui que ce soit. A la régulation financière s'ajoute une nécessaire régulation sociale. La limite de la ressource justifie l'implication de la puissance publique.

Tout ce qui favorise la transparence jouera, ici comme ailleurs, le rôle de levier d'encouragement. Le projet d'avis affirme sans détour, qu'en la matière, la concertation est à privilégier aux niveaux appropriés.

Il est bon par ailleurs, d'appeler l'attention sur les pertes en ligne (plus du tiers) consécutives aux réseaux de distribution déficients et sur la pose de compteurs qui permettent à chacun de faire le constat de ce qu'il consomme réellement.

La notion « d'eau choisie » distinguée de celle « d'eau subie » est intéressante et ouvre des perspectives en matière de responsabilité dans l'une et l'autre des situations. L'implication de l'usager, quel qu'il soit, dans l'eau choisie est primordiale ; celle de la collectivité l'est dans l'eau subie.

**II - Restaurer l'eau usagée** s'impose ensuite, sauf à céder à l'utopie d'une activité humaine non polluante.

L'eau vit parfois dangereusement, d'où la nécessité de se préoccuper en permanence de son état de santé quantitatif et qualitatif.

Dans ce domaine, les décennies précédentes ont engendré un effet de stock à la rémanence durable. Le plus médiatique, sinon le plus dangereux, concerne les pollutions agricoles avec l'accumulation de nitrates et des résidus des produits phytosanitaires. Le retour à la potabilité de l'eau demandera un délai et l'action doit porter sur l'ajustement raisonnable des doses de ces produits aux besoins des plantes.

Il convient dès lors de se préoccuper, le plus en amont possible, de la pollution potentielle des produits, dès leur création, et peut-être plus encore lors de leur utilisation pour prévenir ou assurer la dépollution nécessaire. Ceci sera profitable, non seulement à l'environnement, mais aussi aux utilisateurs desdits produits.

En agriculture, comme ailleurs, il est possible de polluer moins. Le mouvement est engagé et doit s'enraciner dans l'idée qu'en matière de production agricole aussi, le maximum n'est pas forcément l'optimum. Il en va de même pour l'irrigation, aujourd'hui accusée de gaspiller la ressource, situation qui pourrait être corrigée par les techniques existantes pour peu que ces dernières soient économiquement raisonnables.

Il est vrai que la recherche n'a pas produit tous les effets escomptés et qu'un effort supplémentaire significatif serait nécessaire et susceptible d'un retour rapide sur investissement.

**III - L'élargissement de la ressource** ne doit surtout pas être négligé. D'une part, au travers de la mise au point des procédés culturaux et des productions, notamment végétales, adaptés à des milieux et climats plus secs, et d'autre part de plantes et d'espèces susceptibles de faire leur profit de ressources aquatiques.

Sans rêver, demain verra certainement émerger des ressources dont nous ne savons pas, pour l'instant, anticiper les formes. La recherche doit prendre plus d'ampleur et plus particulièrement la recherche publique.

De fait, la question qui se pose est celle de l'acception contemporaine du principe de la gestion de l'eau « en bon père de famille », ce qui suppose qu'elle s'applique à tous les maillons de la chaîne.

Cette gestion de l'eau doit être mise à l'abri de la spéculation, ce qui condamne nombre de pratiques constatées au cours des années passées.

La mise en œuvre d'un véritable service public de l'eau est ici en question dès lors qu'il s'agit d'un bien de première nécessité, d'où le débat sur les différents types de gestion publique de l'eau et du statut des personnels concernés.

L'importance, l'universalité du problème et la certitude que la question doit être revisitée dans une perspective de long terme militent pour un pilotage au plus haut niveau relevant de la puissance publique. En effet le caractère vital de l'eau ne saurait en faire un bien comme un autre. Il ne peut être soumis aux lois du marché. La vie n'est pas monnayable.

Les comportements vertueux relèvent rarement de la génération spontanée. Et cependant, toutes les réglementations du monde resteront d'efficacité limitée si, à titre individuel et collectif, chacun ne s'imprègne pas de l'importance des enjeux vitaux pour l'avenir. L'instruction civique pourrait, à long terme, générer ces comportements vertueux. A court terme, il faut réglementer.

Le groupe Force ouvrière votera le projet d'avis.

### **Groupe de la coopération**

Le groupe de la coopération approuve la distinction entre l'eau pour les ménages, pour l'économie, et pour l'environnement. L'enjeu de la réforme de la politique de l'eau est bien de tendre à une participation plus équitable aux coûts de ces différents usagers. L'eau n'est plus seulement considérée comme une ressource, mais aussi comme un milieu à protéger. Pour cela, les actions de formation et de sensibilisation doivent être multipliées. Le groupe de la coopération est favorable à une reconnaissance au niveau international du « droit à l'eau » et à la mise en place d'une tarification sociale. La réforme doit tendre à une clarification et une harmonisation des modalités de tarification : généralisation des abonnements individuels dans les HLM ; pas de tarifs progressifs pour les habitants de ces logements.

Concernant l'eau pour l'économie, le groupe de la coopération désapprouve le détournement du produit de la TGAP de sa fonction environnementale. L'application du principe pollueur - payeur ne peut à lui seul régler l'ensemble des problèmes de pollution. Comme toute entreprise économique, les exploitations agricoles ont à maîtriser l'impact de leur activité sur l'environnement. Cependant, le respect des contraintes économiques est indispensable. La création d'une nouvelle redevance pour sujétion de collecte devrait entraîner une multiplication de 2,3 des redevances. Le groupe est favorable à un étalement dans le temps de cette augmentation.

Concernant la nouvelle redevance pour consommation d'eau, le groupe de la coopération est favorable à une meilleure prise en compte de la sensibilité des milieux, à condition de mesurer réellement l'impact sur les secteurs économiques. Il ne faut pas défavoriser les pratiques d'irrigation dont dépend la viabilité économique d'un certain nombre de filières. Le groupe de la coopération souhaite la création de nouvelles infrastructures.

Il convient de reconnaître l'évolution des pratiques agricoles et d'encourager les plus vertueuses. Les coopératives agricoles ont engagé depuis plusieurs années des actions visant à maîtriser l'impact de leur activité sur

l'environnement, comme le programme d'assurance qualité Agriconfiance. Concernant la redevance pour excédent d'azote, il faut que le taux de la redevance reste acceptable et que l'appréciation de l'excédent d'azote tienne compte de la réalité des bonnes pratiques agricoles et permette de neutraliser les aléas climatiques (lissage de la redevance sur plusieurs années).

Concernant les boues d'épuration, le groupe de la coopération regrette que les pouvoirs publics aient refusé la mise en œuvre d'un fonds de garantie pour faire face aux risques éventuels. Il insiste sur l'obligation d'assurance pour les producteurs de boues, ainsi que sur les engagements des assureurs dans l'accord national en cours d'élaboration. La mesure de la toxicité des boues en sortie de station et leur classement est une nécessité. Le groupe est favorable à un processus de labellisation et de normalisation.

Le service public de l'eau, exercé majoritairement dans le pays par des oligopoles, doit être mieux rattaché aux structures de représentation de la population. Les collectivités locales doivent se doter d'outils à la hauteur des moyens des grandes sociétés privées du secteur, qui peuvent générer des profits excessifs. Un contrôle beaucoup plus important est nécessaire.

### **Groupe des entreprises privées**

Nous tenons à féliciter les rapporteurs qui ont mené un travail de qualité sur un sujet complexe, en toute indépendance d'esprit et dans la transparence, leur tâche ayant été compliquée en raison des avant-projets de loi successifs et de l'adoption récente de la directive cadre européenne.

Les conceptions de la loi et de la directive sont en effet contradictoires : la directive suppose que chaque Etat réalise un «état des lieux initial» visant à définir des objectifs compatibles avec l'analyse économique ; le projet de loi sur l'eau est orienté autour des moyens (réforme des Agences, modalités contractuelles de gestion, création d'un Haut Conseil...) sans qu'il soit procédé à l'analyse de l'existant et à la définition des objectifs à atteindre. Nous ne pouvons qu'approuver la recommandation d'une transposition de la directive en droit français sans délai, afin de renforcer la cohérence entre les éléments économiques et réglementaires.

Nous insistons avec force sur l'importance pour les entreprises d'une gestion décentralisée de l'eau. Toute « recentralisation » pénaliserait les usagers. La réaffirmation des principes « pollueur-paye » et « l'eau paye l'eau » doit donc être suivie de mesures concrètes, concernant tous les acteurs, faute de quoi ces principes sont bafoués comme en témoigne le détournement de la TGAP au profit du budget de l'Etat, ou le détournement de la cotisation des Agences au FNSE vers des tâches de police.

Nous nous félicitons qu'une estimation des investissements ait été reprise dans le projet d'avis (500 milliards). Il faut insister sur la réalité vécue quotidiennement par les collectivités locales, dont les moyens financiers ne permettent pas de respecter dans les délais les normes européennes. Il est vain de fixer des objectifs ambitieux si l'on ne s'assure au préalable de leur faisabilité. Nous attirons l'attention sur l'état du patrimoine des réseaux ainsi que sur leur taux de fuite évalué à 30 % en moyenne.

Le groupe s'étonne qu'aucune simulation financière comparative n'ait été réalisée entre l'ancien système des redevances et le nouveau. En fait, cette fiscalité écologique a pour but de substituer à la « taxation incitation » une « taxation punition ». Pour pallier cet inconvénient majeur, les rapporteurs proposent de moduler dans le temps l'effet de nouvelles redevances spécifiques et manifestent à juste titre leur inquiétude sur un tel système.

S'agissant du Haut Conseil, il faut s'assurer qu'il ne fera pas double emploi avec des organismes déjà existants et qu'il ne disposera pas du pouvoir d'investigation, de décision ou de sanction qui restent du domaine des Chambres régionales des comptes et des tribunaux, voire du Parlement.

En ce qui concerne les inondations un plan global de prévention s'impose, les actions isolées ne pouvant conduire à des résultats probants. Ce problème récurrent exige une véritable réflexion suivie d'une action effective du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

### **Groupe des entreprises publiques**

La réforme de la politique de l'eau doit faire l'objet d'un projet de loi prochainement adopté par le Conseil des ministres, puis débattu au Parlement.

Il s'agit tout d'abord d'approfondir et d'élargir la politique de l'eau définie par les lois de 1964 et 1992 dont la philosophie a été largement reprise au niveau communautaire dans la directive cadre. Il convient maintenant de la transposer.

L'eau, considérée comme un patrimoine commun, doit faire l'objet d'une gestion intégrée et partenariale de la ressource au niveau des bassins fluviaux. Le service public de l'eau et de l'assainissement doit, au contraire, continuer à être géré de manière décentralisée, quitte à renforcer la coopération entre collectivités territoriales.

Le groupe des entreprises publiques souhaite mettre l'accent sur les points suivants de l'avis pour les renforcer ou les compléter.

1. La cohérence entre les objectifs, les délais pour les atteindre et les moyens dégagés, doit être assurée de manière beaucoup plus rigoureuse par les pouvoirs publics. D'ores et déjà, on peut dire que le tarif répercuté sur les usagers, y compris domestiques, ne baissera pas.

2. Les principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur doivent, en particulier, être appliqués de manière plus systématique, sans servir de motif pour taxer, de manière contestable, et pouvant compromettre leur compétitivité, certains grands opérateurs, sous prétexte qu'ils seraient solvables.

3. Notre groupe approuve les orientations générales préconisées par le rapport, notamment la distinction entre « l'eau choisie » et « l'eau subie », mais souhaite un approfondissement de certaines taxes comme celle relative aux grands ouvrages. L'impôt et non les redevances, doit clairement financer les dépenses relatives aux eaux pluviales et à la prévention des inondations ou plus généralement « l'eau choisie » ne doit pas payer « l'eau subie ».

4. L'encadrement par la loi des barèmes de redevance doit être conduit de manière souple, en intégrant les différences de situation des différents bassins, sans conduire à une centralisation excessive de la gestion de l'eau.

5. De la même manière, la loi doit permettre le libre choix pour les autorités compétentes de leur mode de gestion (gestion directe, indirecte ou déléguée) ce qui implique d'assurer la neutralité et la réversibilité de ce choix, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et de l'éclairer par des évaluations comparatives solides.

6. En outre, les responsabilités en matière de renouvellement des équipements et des réseaux ne sont pas clairement établies dans une perspective de gestion patrimoniale et des contrats trop courts ne responsabilisent guère les acteurs au moment où cette question devient cruciale. En particulier, des baisses de prix de l'eau qui résulteraient d'une impasse sur ces questions, ne s'inscriraient pas dans une politique de développement durable.

7. Le Haut Conseil du Service Public de l'eau et de l'assainissement peut jouer un rôle d'éclairage du marché, de conseil, voire de médiation, à condition d'éviter tout pouvoir d'investigation, de décision ou de sanction, car cela ne paraît pas conforme à la Constitution et risque de mettre en cause les compétences des collectivités territoriales ; ainsi que d'interférer avec le contrôle de légalité et les missions des Chambres régionales des comptes et des tribunaux de l'ordre administratif et judiciaire.

8. La solidarité ou l'équité mérite certainement de progresser à tous les niveaux territoriaux, à condition de ne pas remettre en cause les incitations à bien gérer et à économiser la ressource et à condition de faire jouer cette solidarité dans des périmètres pertinents et légitimes.

9. La question des conséquences sanitaires de pollutions biologiques accidentelles vis-à-vis de groupes à risque comme les immuno-déprimés ne semble pas avoir fait l'objet à ce jour d'une attention suffisante.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

### **Groupe de la mutualité**

L'eau est devenue un enjeu géopolitique, économique, sanitaire et environnemental qui intègre de nombreux acteurs et des objectifs multiples et parfois contradictoires.

Le projet d'avis recherche un équilibre entre des contraintes de différentes natures, tout en soulignant les limites de certains principes comme celui du « pollueur-payeur ». Cette approche, et les nombreuses recommandations qui touchent à toutes les facettes de cette réforme, ont conduit à ne consacrer qu'une faible partie de ce projet d'avis aux questions de santé publique. Pourtant nul ne conteste le lien étroit entre le niveau sanitaire d'un pays et la qualité de son eau. Le peu de place consacré à ces questions s'explique sans doute parce que la France dispose globalement d'une eau de bonne qualité. L'actualité nous rappelle cependant que l'anticipation est de plus en plus nécessaire pour élaborer une politique de santé. Le délai entre l'origine d'un risque et sa réalisation peut atteindre plusieurs dizaines d'années comme dans le cas de l'amiante ou celui de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

Les débats récents qui ont entouré la création de l'Agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires, pour savoir si le ministre de la Santé devait avoir prééminence sur celui de l'Agriculture ou l'inverse, ont montré combien il est difficile de faire sa place à la logique sanitaire - et pas seulement sous l'angle sécuritaire - tant que l'on n'est pas confronté à un risque avéré.

Aujourd'hui, personne, en France, ne s'interroge plus sur la prééminence de la sécurité sanitaire pour juger de l'avenir d'une filière de production ou de distribution... Ce n'était pourtant pas encore le cas hier, tout particulièrement à Bruxelles, à voir de quelle façon a été traitée la question de l'encéphalite spongiforme bovine.

Le groupe de la mutualité insiste ici sur la nécessité de faire sa juste place à la logique sanitaire dans la définition d'une politique de l'eau.

Ainsi, la pollution potentielle liée aux canalisations en plomb est-elle évoquée de deux manières, dans le projet d'avis : dans sa dimension sanitaire, avec les incertitudes qui demeurent quant à l'ampleur du risque et quant au moment de sa réalisation ; dans sa dimension économique puisque 75 milliards de F seront à mobiliser sur 15 ans, si l'on veut envisager un remplacement total.

Pour autant, est-on allé assez loin dans la mise en place d'outils d'observation qui permettent d'anticiper les risques, de prendre des précautions spécifiques pour certaines catégories de la population - femmes enceintes par exemple - sans se limiter à une réponse dans l'urgence, lorsque le danger s'est imposé à la société ?

A cet égard, le principe pollueur-payeur connaît des limites et le projet d'avis souligne justement l'efficacité réduite des logiques exclusivement financières ou fiscales. Mais il faut imaginer des systèmes incitateurs et anticipateurs qui permettent d'agir en amont des risques sanitaires chaque fois que cela est possible. Car le risque est de trop vivre sur des acquis et de ne pas anticiper sur des dangers nouveaux ou de nouvelles attentes des usagers.

Au moment où chacun peut constater les ravages de traitements à chaud d'un risque sanitaire, lorsque les prises de position sont davantage influencées par les médias que par une mise en débat public d'une expertise collective et transparente, le groupe de la mutualité a estimé indispensable d'insister sur la nécessité d'une gestion à long terme et d'une anticipation concernant un bien collectif - la nature -, indispensable à la vie des hommes et à l'équilibre de leur environnement. Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

### **Groupe de l'outre-mer**

Le groupe de l'outre-mer se félicite de l'avis du Conseil économique et social relatif à la réforme de la politique de l'eau, avant son examen par le Parlement.

Cet avis souscrit aux principales dispositions de l'avant-projet de loi tendant à conforter les institutions chargées de la gestion de l'eau, et à renforcer dans ce domaine la coordination entre les trois niveaux local - dont la responsabilité doit être confirmée - national et européen.

L'objectif étant, compte tenu de l'enjeu mondial que constitue cette ressource rare pour la santé et le développement durable, d'assurer un véritable service public garantissant la distribution d'eau potable et l'assainissement en conformité avec les principes fondamentaux d'universalité, de continuité, d'égalité et de cohésion sociale.

Il s'agit aussi de garantir à chacun l'accès à une eau de qualité, gérée dans des conditions de transparence, de maîtrise des coûts et de la consommation, de préservation de l'environnement.

L'avis souscrit à la proposition d'interdire les coupures d'eau, et les facturations au forfait.

S'agissant de l'outre-mer, l'avis souligne que le droit commun de l'eau doit pouvoir s'y appliquer, avec toutefois des adaptations, pour éviter notamment, sur des territoires généralement exiguës, l'empilement de structures de gestion.

Il souligne également l'opportunité de mettre en place l'Office de l'eau prévu dans la loi d'orientation pour l'outre mer.

Enfin, en raison des graves problèmes constatés (pollution par des pesticides interdits, fuites importantes sur les réseaux, risques d'inondations, réserves insuffisantes, absence de protection des captages, menaces graves pour la santé publique et l'écosystème...), l'avis recommande que la question de l'eau, fasse l'objet d'une étude approfondie, étendue à l'ensemble des collectivités de l'outre-mer.

### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Jeantet** : « Le projet d'avis sur la réforme de la politique de l'eau de René Boué et de MM. Francis Wandeweghe et Claude Miqueu est remarquable, contenant à la fois une analyse détaillée de la situation et des propositions claires et déterminées. L'eau est notre patrimoine, notre quotidien, mais aussi un enjeu citoyen. Ce projet d'avis a :

Premièrement, le mérite de cerner un véritable « droit à l'eau » pour tous, dans les pays en voie de développement comme dans les pays industrialisés. Le droit à bénéficier du service de distribution d'eau potable fait partie du droit, universel et permanent, à un niveau de vie suffisant, comme l'accès à l'électricité, au gaz, le droit à l'alimentation, à l'habitat ou à la santé... Le projet d'avis pourrait même s'inscrire dans une proposition globale d'accès universel aux moyens de vivre décentement. Cette démarche pourrait bien sûr être enclenchée ici même au Conseil économique et social sur la base de différents rapports portant sur la lutte contre l'exclusion, les droits de « première nécessité »...

Deuxièmement, le souci positif de mettre en avant la notion d'intérêt général, en attribuant à l'État un rôle d'impulseur mais aussi de contrôleur ; aux collectivités la gestion des services de l'eau, et aux usagers un droit renforcé de savoir et de suggérer. Ce rapport montre donc qu'il est possible d'organiser une concertation régulée entre les différents acteurs. En revanche, il reste timide quant à la création d'un Haut Conseil du Service Public de l'eau qui devrait devenir une véritable autorité, et jouer le rôle de vérité et disons « d'antidérapage ». Vous avez raison de prôner la réversibilité des modes de

gestion, il faudrait insister sur la possibilité pour les collectivités de changer de partenaire en cours de mandat si un candidat « meilleur » sur le plan du prix et de la qualité se présente.

Troisièmement l'intérêt d'éclairer de façon pertinente le fait que l'eau n'est pas totalement « marchandisable ». L'eau est un bien collectif, indivisible même si des entreprises en ont fait un véritable marché. Le projet d'avis rappelle que ce marché ne peut pas être ni « sauvage », ni éternellement réservé à quelques entreprises dominantes, d'où l'idée de promouvoir les régies et des sociétés locales et indépendantes. Ce « marché d'intérêt général » a besoin de plus de transparence, d'expertise. Le projet d'avis a aussi l'intérêt de vouloir réordonner les systèmes de financement et notamment ceux des redevances afin de rééquilibrer les contributions des différents usagers. Sans jamais oublier encore une fois le droit à l'eau pour tous les citoyens.

Quatrièmement, a l'avantage de défendre une conception de maîtrise de l'utilisation de ce patrimoine collectif en cohérence avec une défense et une maîtrise des progrès techniques ou biotechniques, car il est indispensable de développer les recherches pour économiser, filtrer, récupérer l'eau. Le ministère de la Recherche doit développer une véritable politique en concertation avec les ministères concernés.

Il dessine, au-delà, ce qui peut-être une politique de régulation alliant rigueur et participation - rigueur quant à la défense et la mise en œuvre d'un droit, au respect de l'intérêt général - participation au sens où les acteurs sont mis en position de se concerter et non de subir. Le Conseil économique et social, assemblée neutre et plurielle, devrait plaider pour une instance de coordination des outils de contrôle et de vigilance, chargée de prévenir et de réparer les dégâts du progrès, permettant d'éviter des réponses trop dispersées et sporadiques aux risques encourus par tous les êtres vivants.

Ce projet d'avis évoque bien entendu les pays en voie de développement ; force est de redire ici que 1,4 milliard de personnes ne disposent pas suffisamment d'eau ; que dans les 25 prochaines années, 25 pays d'Afrique vont manquer d'eau. Cette situation est inacceptable et oblige à reconnaître l'eau comme patrimoine commun et non comme une marchandise. Le droit à l'eau doit donc être défendu à l'échelle planétaire et le triptyque «humanité-santé-écologie», remplacer le triptyque « économie-marché-technologies ». La charte sociale internationale de l'eau apparaît de ce point de vue comme un texte minimaliste. Mais heureusement, elle incite à défendre une vision « sans frontière » de la politique de l'eau et donc de construction de véritables outils internationaux d'actions qui ne soient pas dépendants de groupes financiers privés. Les forces progressistes, modernes, rationnelles, du développement sont plutôt, ici, du côté de l'humain, d'une conception citoyenne des grands équilibres mondiaux comme locaux. Nous pouvons donc souhaiter que le Conseil économique et social s'auto-saisisse de cet aspect international, de la politique de l'eau. Le Conseil économique et social peut y réfléchir avec les autres Conseils économiques et sociaux du monde et donc « agir » avec eux. Il y va de l'évolution des sociétés humaines et réciproquement ».

### **Groupe des professions libérales**

L'avis rappelle avec raison les principes qui organisent la politique de l'eau en France. Il ne s'agit pas de remettre en cause la pérennité d'un système qui a fait ses preuves, surtout quand la directive cadre sur la politique communautaire de l'eau consacre le modèle de gestion à la française.

Mais, il n'est pas moins essentiel de chercher à améliorer un système qui n'a pas toujours fait preuve de transparence et d'équité. Aussi, le groupe des professions libérales est sensible à l'argument d'une meilleure évaluation des besoins de consommation et d'équipements, ce qui contribuera à assurer une meilleure transparence démocratique, et partant une meilleure information des citoyens, et une meilleure efficacité économique.

S'agissant de la lutte contre les pollutions, l'avis dénonce avec justesse l'affectation de la Taxe générale des activités polluantes à un fonds qui aura pour vocation de financer les 35 heures, et non la lutte contre la pollution.

Par contre, il nous a été impossible de suivre l'avis concernant les pollutions qui seraient produites par la profession dentaire, notamment.

En effet, les déchets d'amalgame induits par l'exercice de cette profession font désormais l'objet de mesures largement appliquées par les chirurgiens-dentistes pour traiter tous les déchets, y compris mercuriels. Le rapporteur a accepté de prendre en compte nos remarques et de modifier le paragraphe concerné. Nous tenons vivement à l'en remercier.

Notre groupe a déposé un autre amendement visant à clarifier la situation des PME, des petites entreprises ou des professions libérales (notamment les professions de santé) sur les difficultés qu'elles peuvent connaître en termes d'adaptation aux contraintes de l'environnement. A nos yeux, il était utile de rappeler les raisons de ces difficultés, qui tiennent davantage à des questions de financement et de fiscalité, et d'articulation de la politique publique de recherche, qui devrait évoluer vers plus de décentralisation en développant l'effort de recherche en étroite collaboration avec ces petites entreprises.

Enfin, il nous a paru important de rappeler, alors que l'avis appelle de ses vœux l'instauration d'un contrôle public, qu'en matière de gestion publique ou privée, surtout dans des domaines où les risques collectifs ou les enjeux humains sont majeurs, il est essentiel que l'ensemble des acteurs relève d'une responsabilité civile clairement identifiable.

Constatant avec satisfaction que le rapporteur a pris en compte nos amendements, le groupe des professions libérales a voté favorablement cet avis.

### **Groupe de l'UNAF**

Le groupe de l'UNAF félicite le rapporteur René Boué pour ce travail remarquable, élaboré avec la collaboration des rapporteurs pour avis, MM. Vandeweghe et Miqueu, sur un sujet présentant une si grande technicité. Cet avis, très approfondi, ouvre des perspectives attendues par tous les acteurs. Il adhère à l'ensemble des propositions et des orientations qui concernent la vie de

tous les citoyens et des familles, mais aussi l'ensemble des activités économiques et sociales.

L'avis insiste particulièrement sur les principes qui fondent une politique de l'eau. La gestion des eaux est un patrimoine commun des hommes. Elle relève de la puissance publique. Aussi, le Conseil économique et social estime qu'un arbitrage permanent doit être exercé afin de maintenir un juste équilibre entre les divers besoins de la population, de l'économie et de l'environnement. Enfin, l'UNAF se félicite de l'équilibre des financements qui est préconisé et de la nécessité de stabiliser les contributions des usagers domestiques qui sont les principaux contributeurs, la volonté de les informer et de les consulter, même si une gestion rationnelle de la ressource nécessite que les efforts entrepris pour améliorer la qualité de l'eau distribuée soient poursuivis.

En accord avec le rapporteur, le groupe de l'UNAF estime que la loi doit traduire ***une volonté politique forte*** pour conforter les institutions en charge de la gestion de l'eau : Comités de bassins, Agences de l'eau. Pour dégager les moyens de cette politique, le Conseil économique et social considère que « *l'eau choisie* » (c'est-à-dire l'eau potable, l'eau pour l'économie et, pour partie, l'eau pour l'environnement), est bien une demande exprimée à laquelle doit s'appliquer la règle « *l'eau paie l'eau* ».

La participation des usagers doit obéir au ***principe « pollueur-payeur***. Il est important d'introduire une solidarité entre les six bassins, même si la question est controversée et dans le cas de besoins temporaires. Le rapporteur insiste à juste titre sur la nécessité de renforcer la police de l'eau qui souffre à la fois de difficultés structurelles et d'un manque de moyens humains.

En ce qui concerne ***les usagers domestiques***, le Conseil économique et social fait bien l'objectif de stabiliser leur participation financière, mais il serait malhonnête de laisser supposer qu'elle pourrait diminuer. Pour la redevance « *pollution* », la proposition de rendre les collectivités redevables et de remplacer le « *coefficient de collecte* » par une redevance pour « *sujétion de collecte* » est positive.

De même, il s'avère nécessaire de rendre plus équilibrées ***les redevances pour consommation*** qui concernent toutes les catégories d'usagers, mais affectent particulièrement l'usager domestique. La réforme de l'actuel « *coefficient d'usage* » ou sa suppression s'imposent, tout comme une harmonisation des « *coefficients de zone* », même si cette mise en application doit être progressive.

Enfin, il faut rendre ***le service public de l'eau*** plus équitable et solidaire. L'importance vitale de l'eau destinée à la consommation humaine justifie que la responsabilité de ce service public, dévolue au maire, soit inscrite dans la loi. Ce service public doit respecter cinq principes : universalité de l'accès, continuité du service, égalité de traitement à situation comparable, adaptabilité du service rendu et participation à la cohésion sociale.

Approuvant la plupart des dispositions prévues dans l'avis, le groupe de l'UNAF s'est prononcé favorablement.

### **Groupe de l'UNSA**

La réforme de la loi sur l'eau est lancée et l'UNSA s'en réjouit tant il est important, à la fois, de préserver cette ressource essentielle à la vie et de garantir aux populations une eau potable de qualité à un tarif accessible à tous, dans le cadre de l'affirmation d'un véritable « droit à l'eau », tout comme la récente loi sur le service public de l'électricité a instauré un droit à l'énergie et la loi d'orientation de lutte contre les exclusions un droit au service bancaire de base.

L'avis s'inscrit dans l'actualité de cette réforme et il constitue, de notre point de vue, une étape importante. L'UNSA adhère aux objectifs que le gouvernement entend traduire dans son projet de loi.

Il n'est pas question, ici, d'inventer un nouveau système, mais d'actualiser et de perfectionner celui qui est en place dans notre pays depuis 1964.

Si le système des agences de l'eau est bon, en l'état actuel de notre législation, leur action effective fait l'objet de critiques justifiées et parfois sévères : non-respect des normes de qualité, absence de transparence et également mauvaise application du principe pollueur-payeur.

Un sérieux toilettage des textes s'impose donc. L'avant-projet de loi répondra-t-il à cette exigence ?

Globalement, l'économie générale de l'avis ainsi que la plupart de ses propositions nous conviennent. En particulier, nous partageons le souhait que la future loi sur l'eau s'inscrive dans la logique de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, que soit créé un dixième schéma de services collectifs dédié à l'eau et à l'assainissement, et que la gestion de l'eau soit intégrée dans les directives territoriales d'aménagement.

Nous sommes cependant interrogatifs voire en désaccord sur certaines propositions :

- Commissions consultatives des services publics locaux

Ces commissions « bien qu'obligatoires, ont été très peu mises en place ou ont peu fonctionné ». Peut-on raisonnablement penser qu'elles vont se généraliser et se mettre à fonctionner efficacement ?

- Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement

Si l'avis souscrit à l'idée de cette création prévue dans le projet de loi, par contre, il lui refuse le pouvoir d'investigation et d'injonction au nom de la libre administration des collectivités territoriales. Il se démarque ainsi du rapport de 1998 du Haut Conseil du secteur public qui, constatait que le rapport de forces entre collectivités locales et grands opérateurs de services urbains était déséquilibré. Il avait été le premier à préconiser la création en France d'une « autorité de régulation de l'eau et des services urbains ». Véritable organe d'arbitrage et de contrôle, cette autorité administrative indépendante aurait eu la charge d'élaborer des normes techniques, de contrôler l'application et, le cas échéant, de prononcer des injonctions allant jusqu'à la résiliation des contrats irrégulièrement passés ou exécutés. Garantie pour les collectivités, cette autorité l'aurait été, aussi, pour le citoyen. L'UNSA soutient l'idée d'une telle autorité.

Après que des amendements ont amélioré le texte, l'UNSA l'a voté.



## TABLE DES SIGLES

ADEME	: Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFNOR	: Association française de normalisation
AFNOR	: Association française de normalisation
AGPM	: Association générale des producteurs de maïs
AGPM	: Association générale des producteurs de maïs
AMF	: Association des maires de France
ANDA	: Association nationale pour le développement agricole
APCA	: Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APCA	: Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BRGM	: Bureau de recherche géologique et minière
CCAS	: Centre communal d'action social
CCSPL	: Commissions consultatives des usagers des services publics locaux
CESR	: Conseils économiques et sociaux régionaux
CETA	: Centre d'études techniques agricoles
CNBE	: Centre national des boues d'épuration
CNIL	: Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNR	: Compagnie nationale du Rhône
CORPEN	: Comité d'orientation pour la réduction des pollutions des eaux par les nitrates
CRADT	: Conférence régionale de l'aménagement du territoire
CSHP	: Conseil supérieur de l'hygiène publique
CTE	: Contrats territoriaux d'exploitation
DDAF	: Directions départementales de l'agriculture et de la forêt
DDASS	: Directions départementales pour les affaires sanitaires et sociales
DDE	: Directions départementales de l'équipement
DGCCRF	: Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
DIREN	: Directions régionales de l'environnement
DOM	: Départements d'Outre-mer
DRIRE	: Directions régionales de l'industrie et de la recherche
DUP	: Déclaration d'utilité publique
EDF	: Electricité de France
ENGREF	: Ecole nationale du génie rural des eaux et forêts
EPTB	: Etablissements publics territoriaux de bassins
ESB	: Encéphalopathie spongiforme bovine
FEDER	: Fonds européen de développement économique régional
FENARIVE	: Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs d'eau
FNCCR	: Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies
FNDAE	: Fonds national de développement des adductions d'eau
FNSE	: Fonds national de solidarité pour l'eau
FSL	: Fonds solidarité logement
GIP-DL	: Groupement d'intérêt public de développement durable
HAP	: Hydrocarbures aromatiques polycycliques
HLM	: Habitation à loyer modéré

IFEN	: Institut français de l'environnement
IFREMER	: Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	: Institut national de la recherche agronomique
LOADT	: Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
MATE	: Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement
MISE	: Missions interservices de l'eau
MRE	: Modification du régime des eaux
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	: Organismes génétiquement modifiés
OMS	: Organisation mondiale de la santé
OPRI	: Office de protection contre les rayonnements ionisants
PAC	: Politique agricole commune
PME	: Petites et moyennes entreprises
PMI	: Petites et moyennes industries
PMPOA	: Plans de maîtrise des pollutions d'origine agricole
PMU	: Paris mutuel urbain
RATP	: Régie autonome des transports parisiens
REMI	: Réseau microbiologique
REPHY	: Réseau de surveillance du phytoplancton et de phytotoxines
RMI	: Revenu minimum d'insertion
RNO	: Réseau national d'observation
SAGE	: Schémas d'aménagement et de gestion des eaux
SAGEP	: Société anonyme de gestion des eaux de Paris
SATAA	: Service d'assistance technique à l'assainissement autonome
SATESE	: Services d'aide technique aux exploitants des stations d'épuration
SDAGE	: Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux
SDAU	: Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SEM	: Société d'économie mixte
SNCF	: Société nationale des chemins de fer français
SPANC	: Service public d'assainissement non collectif
SPDE	: Syndicat professionnel des distributeurs d'eau
SRU	: Solidarité et au renouvellement urbain
SYPREA	: Syndicat des professionnels du recyclage agricole
TGAP	: Taxe générale sur les activités polluantes
TOM	: Territoires d'Outre-mer
TPE	: Très petites entreprises
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée
VNF	: Voies navigables de France
WWF	: World wildlife fund

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Evolution de la décomposition de la facture d'eau.....	39
Tableau 2 : Evolution comparée du niveau et de l'évolution des factures d'eau selon le mode de gestion entre 1994 et 1999 <sup>1</sup> .....	41
Tableau 3 : Tableau récapitulatif pour 1998 .....	42
Tableau 4 : Structure du coût de l'eau d'irrigation .....	43
Tableau 5 : Investissement à prévoir pour respecter la législation européenne .....	100
Tableau 6 : Redevances perçues en 1998 .....	101
Graphique 1 : Décomposition de la facture d'eau en 1999 .....	39
Schéma 1 : Les circuits financiers de l'eau (en milliards de francs) .....	48



DOCUMENTS ANNEXES



Annexe 1 : Un exemple de maîtrise d'utilisation de produits phytosanitaires, la SNCF

**L'UTILISATION DE PRODUITS PHYTOSANITAIRES  
À LA SNCF POUR MAÎTRISER LA VÉGÉTATION DANS LES EMPRISES FERROVIAIRES**

L'utilisation des produits phytosanitaires de désherbage ou de débroussaillage s'impose à la SNCF, pour d'impératives raisons techniques et de sécurité. C'est une opération onéreuse. Elle n'est donc appliquée qu'aux surfaces strictement nécessaires, c'est-à-dire essentiellement la partie ballastée des voies ferrées et les pistes contiguës. La SNCF s'efforce donc de contenir le recours aux produits chimiques au strict minimum indispensable.

Elle sélectionne, dans la gamme des herbicides homologués par le ministère de l'Agriculture et d'après les fiches de sécurité imposées par la réglementation, ceux déclarés comme présentant les moindres risques pour la population humaine et la faune environnant les installations et recherche en permanence, le dosage minimal permettant d'obtenir un résultat satisfaisant dans tous les cas inférieurs aux dosages d'homologation ministérielle.

Enfin, des études d'optimisation ont aussi permis à la SNCF de ne plus traiter la voie elle-même que tous les deux ans (lignes anciennes), voire tous les trois ans (lignes récentes).

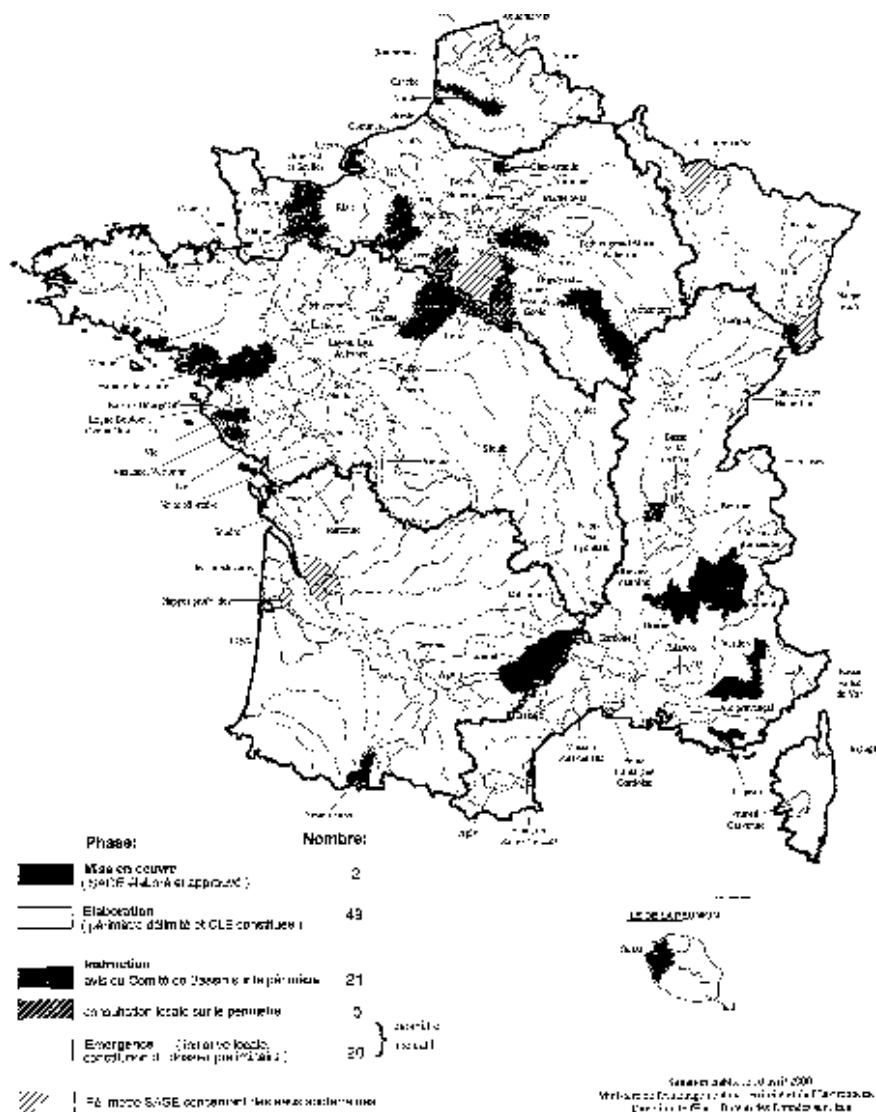
Le tonnage annuel de matière actives utilisées a diminué de 40 % entre 1984 et 1999 (238 tonnes en 99). Depuis juillet 97, les produits contenant des triazines ne sont plus utilisés.

L'application des produits a, de son côté, fait l'objet d'une amélioration sensible. La SNCF a en effet mis au point un matériel d'épandage (appelé « *train désherbeur à grand rendement* »), équipé d'un dispositif à mélange continu qui permet l'application d'une solution précise « eau + produits actifs », avec un débit proportionnel à la vitesse du train (vitesse maximale de 70 km/h) et à la largeur arrosée, elle-même réglable avec une grande précision. La marge d'erreur obtenue pour le dosage en eau et en produits actifs est ainsi inférieure à 1 %, et le système permet en outre d'arrêter l'application ou de changer de produit actif de façon pratiquement instantanée. Ce sont plus de 70 % des produits phytosanitaires répertoriés dans le tableau précédent qui sont appliqués au moyen de tels trains désherbeurs.

Pour autant, la SNCF ne se contente pas de ce constat et des résultats déjà obtenus et recherche des solutions de désherbage alternatives au désherbage chimique.

Le transport ferroviaire est reconnu comme le mode de transport de masse le plus respectueux de l'environnement, notamment au regard de la consommation d'énergie, de la pollution atmosphérique, de l'occupation d'espace et de la sécurité, la SNCF souhaite conserver, voire accroître ses atouts en la matière. Pour ce qui concerne le désherbage de ses plates-formes ferroviaires, toute méthode de désherbage non chimique sera expérimentée et le cas échéant généralisée, dès lors que sa faisabilité technique et économique en aura été établie.

Annexe 2 : Les six bassins hydrographiques de la France et l'état d'avancement de leur « SAGE »



Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement - Direction de l'Eau - Bureau des données sur l'eau.

## Annexe 3 : Composition des comités de bassin de métropole

Bassins Catégories	Adour- Garonne	Artois- Picardie	Loire- Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône- Méditerranée- Corse	Seine- Normandie
Régions	6	3	8	3	6	7
Départements	20	17	29	16	29	26
Communes	12	9	12	7	13	12
Usagers et personnes compétentes	38	29	49	26	48	45
Etat	19	15	23	15	22	21
Milieux socio-professionnels	6	2	8	3	6	7
Total	101	75	129	70	124	118

Décret du 6 septembre 1999.

#### Annexe 4 : L'eau, un secteur économique important

Le secteur économique de l'eau est souvent assimilé aux deux majors français, Vivendi Water - Générale des eaux - et Suez-Lyonnais des eaux, qui occupent une place prépondérante sur le marché national et international.

Le pôle eau du groupe Vivendi résulte de l'intégration de la Générale des eaux et de Usfilter. Leader mondial du secteur, Vivendi Water a un chiffre d'affaires de près de 13 milliards d'euros dont 35 % réalisés aux Etats-Unis, 61 % en Europe.

Il emploie 70 000 salariés, dessert plus de 100 millions d'habitants dans une centaine de pays. Il est le numéro un dans la production d'équipements de traitement d'eau et dans l'intégration de ces systèmes. Axé sur les services, il est aussi le numéro un dans la gestion déléguée de ces équipements. Les collectivités locales représentent à peu près 60 % de sa clientèle (7,5 milliards d'euros), les industriels 30 % (4 milliards d'euros), et les consommateurs 10 % (1,3 milliard d'euros).

Générale des eaux, activité fondatrice de Vivendi, est leader en France dans le domaine de l'eau et de l'assainissement au service des collectivités locales. Elle détient 55 % des parts du marché national et emploie 14 000 salariés. Elle génère un chiffre d'affaires de 4,4 milliards d'euros réparti entre l'eau potable et l'assainissement (3 milliards d'euros), les travaux hydrauliques (0,9 milliard d'euros), l'ingénierie (0,5 milliard d'euros), les prestations annexes (0,3 milliard d'euros). Elle dessert 25 millions de personnes en eau potable et 19 millions en assainissement à travers 48 centres opérationnels et 134 agences. La CGE possède plusieurs filiales spécialisées dans la conception et la réalisation d'ouvrages (canalisations, usines de traitement d'eau potable et de dépollution...). Parmi elles, la SADE (conception et construction de réseaux) génère un chiffre d'affaires en constante augmentation (4,5 milliards de francs).

En 1999, le chiffre d'affaires du pôle eau de la Lyonnaise des eaux (Degrémont, Nalco, Lyonnaise des eaux France et Lyonnaise des eaux international) s'élevait à 53 milliards de francs, plaçant le groupe français parmi les leaders mondiaux.

Avec le rachat le 27 juillet 2000 de l'américain United Water Resources (520 millions de dollars de CA prévus pour l'année 2000), second distributeur d'eau aux Etats-Unis, la Lyonnaise affiche sa stratégie : resserrer ses activités autour des services de l'eau, conquérir le marché industriel américain, premier marché mondial de l'eau.

Suez lyonnaise des eaux dessert 107 millions d'habitants en eau potable ou assainissement à travers le monde. Elle est présente dans les grandes métropoles comme Buenos-Aires, Atlanta, Manaus, Manille, Casablanca, Sydney.

Grâce à Degrémont, Suez lyonnaise des eaux est le numéro un mondial en ingénierie du traitement de l'eau ; par l'acquisition des sociétés américaines Nalco et Calgon, le groupe est numéro un mondial du traitement chimique de l'eau et se retrouve fort d'un portefeuille de 60 000 clients industriels.

La Lyonnaise des eaux en France génère 14 milliards de francs de chiffre d'affaires et emploie 8 000 salariés.

A ces deux grands opérateurs, il convient d'ajouter la SAUR du groupe Bouygues et quelques opérateurs privés régionaux comme Sogédo, Ruas, SCET ainsi que des opérateurs privés locaux.

**Les atouts français : une puissance financière, une technologie, un système...**

Si les groupes français occupent une place de leader dans le monde, c'est bien entendu grâce à leur puissance financière et à leurs investissements stratégiques.

Leur réussite est également technologique. Les grands groupes investissent des sommes considérables dans la recherche (200 millions de francs/an hors développement pour le groupe Vivendi) mais les résultats sont également obtenus grâce à un partenariat étroit avec les universités. Il n'existe pas de grand pôle universitaire de l'eau et la collaboration se fait avec des laboratoires de physique, de chimie, de biologie, de génie civil, d'informatique industrielle... Cet effort permet de mettre en œuvre des innovations comme, récemment, la nanofiltration « en masse » de l'eau de rivière ou l'électrochloration.

On ne peut nier l'effet positif pour le développement international de l'expérience du système français de délégation de service public. Ce système connaît un développement important dans le monde. En 1998, les opérateurs privés couvraient 90 millions d'habitants (dont 40 en France). En 1998, c'était 200 millions. On prévoit en 2008 une clientèle de 500 millions de personnes. Dans ce contexte, l'expérience de gestion d'appels d'offre de délégation de service public constitue un atout fondamental pour les entreprises françaises. Elles « vendent » aussi le système français et communiquent sur ce modèle.

## Annexe 5 : Des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement

**Le Plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole : PMPOA**

Ce plan, prévu initialement pour quatre ans (1994-1998), a été prolongé jusqu'en 2001, compte tenu de la difficulté de réaliser tous les projets dans les temps prévus initialement. Il réglemente la mise aux normes progressive du parc de bâtiments des élevages les plus importants, ceux qui dépassent certains seuils exprimés en Unité de gros bétail (UGB).

Il prévoit notamment la modification des réseaux d'évacuation des eaux pluviales, des eaux usées et souillées ; la réalisation des ouvrages de stockage permettant de stocker des déchets et de respecter les durées imposées et les bonnes pratiques d'épandage ; la réhabilitation des ouvrages existants ; l'adaptation de la fertilisation ; la modification des pratiques d'épandage.

Un rapport d'évaluation pour la gestion et le bilan du PMPOA a été présenté en juillet 1999. Ses rédacteurs issus de l'Inspection générale des finances, du Conseil général du GREF et du comité permanent de coordination des inspecteurs du ministère de l'agriculture ont établi un bilan évoquant :

- une construction juridique vulnérable ;
- le principe pollueur-payeur non appliqué alors même que le coût du programme dérive ;
- un impact du programme sur l'environnement, incertain.

S'ils ne remettent pas en cause l'existence du PMPOA, ces rédacteurs proposent de définir une politique plus globale avec une meilleure articulation des politiques environnementales et du maintien de la production, et pour cela :

- de donner des bases juridiques solides au PMPOA ;
- de mettre en place de nouvelles méthodes de gestion et de contrôle ;
- de rééquilibrer des mesures complémentaires.

Interrogé à l'Assemblée nationale le 21 juin 2000, le ministre de l'agriculture et de la pêche a précisé « *qu'il était en effet intelligent de commencer par les gros élevages, ceux qui polluent le plus. Maintenant que nous révisons ce programme, nous devons le rendre plus équitable, c'est une nécessité. Il faut l'ouvrir aux petits élevages qui jusqu'à présent n'y avaient pas droit. Ils ne doivent pas bénéficier d'un taux d'aide en retrait par rapport à celui qui bénéficie aux gros élevages jusqu'à maintenant*

 ».

Le PMPOA est un exemple de contractualisation entre des acteurs privés et des financeurs publics qui n'a pas bien fonctionné. Aujourd'hui les éleveurs participent au financement du PMPOA à travers les redevances élevage de ce plan.

Il faut ajouter à ce constat une analyse prospective du PMPOA. Aujourd'hui, de très nombreuses actions se poursuivent. Elles permettent d'améliorer les résultats d'un programme évalué dans un rapport intermédiaire qui n'a pu, comme l'ont indiqué les ministères concernés dans leur réponse,

avoir le recul nécessaire pour percevoir des résultats en matière de pollution à la hauteur des sommes engagées.

La complexité du dossier et la lenteur des réactions du milieu naturel doivent être intégrés à l'analyse de ce dossier, sans pour autant justifier des comportements laxistes ou une mauvaise utilisation de l'argent public.

Demain, l'objectif sera de mettre en place une véritable fiscalité incitative pour entraîner une réduction des comportements polluants en appliquant le principe pollueur-payeur à la fois aux productions végétales et animales et pour ces dernières en substitution aux actuelles redevances élevages mises en place dans le cadre du PMPOA évoqué ci-dessus.

Cette nouvelle redevance pollution par excédent d'azote prendra place dans le cadre de la réforme des redevances des agences de l'eau.

#### **Modalité de calcul du bilan azote d'une exploitation agricole**

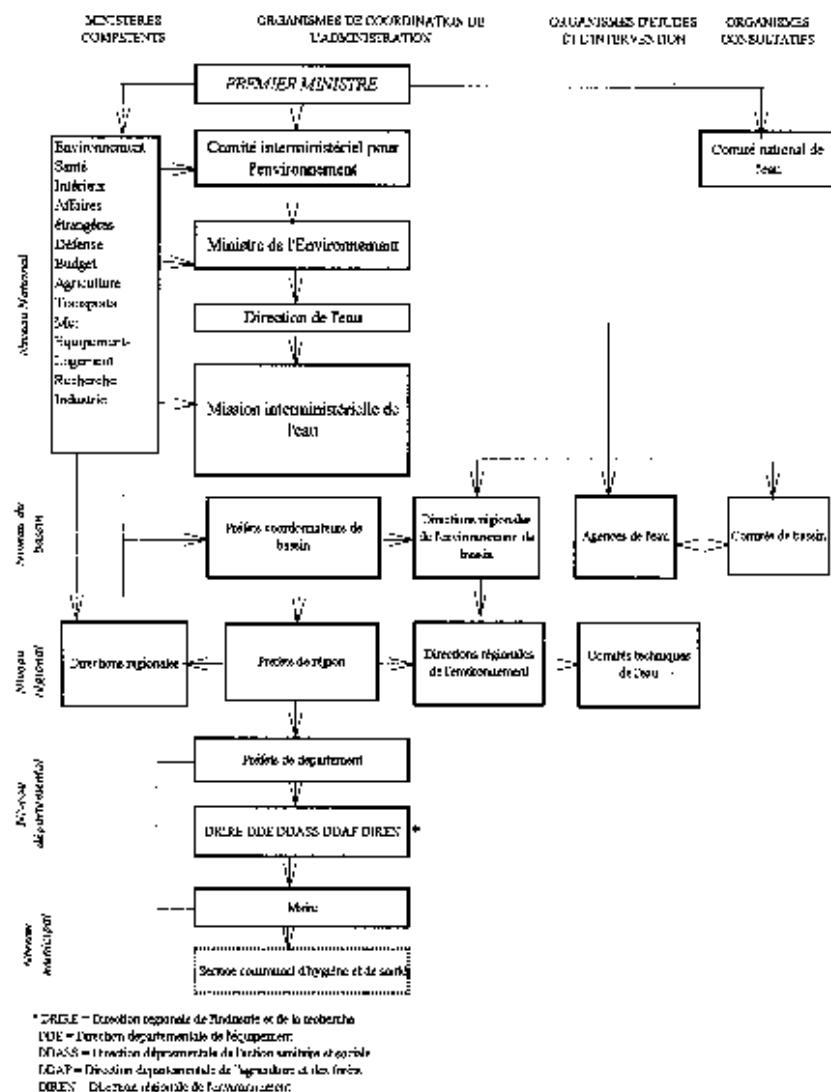
Le bilan résulte de la différence entre la quantité d'azote qui entre dans l'exploitation et de celle qui en sort.

L'azote qui entre sur l'exploitation est l'azote des engrains et des aliments du bétail achetés, des effluents d'élevage importés (épandage de lisiers issus d'autres exploitations) et d'autres amendements organiques comme les boues de station d'épuration qui font des acteurs de l'agriculture des dépollueurs non rémunérés.

L'azote qui sort de l'exploitation est celui des récoltes (quantité récoltée multipliée par la teneur forfaitaire en azote de la culture fixée au niveau national), celui des productions animales (poids multiplié par la teneur forfaitaire en azote par espèce), celui des déjections animales exportées, dans le respect des plans d'épandage.

Des correctifs forfaits peuvent être intégrés pour tenir compte de l'azote consommé par les cultures intermédiaires qui sont des pièges à nitrates ainsi que par les prairies.

## Annexe 6 : Structures administratives dans le domaine de l'eau



Source : Evaluation du dispositif des agences de l'eau par le Commissariat général du Plan - 1997

## Annexe 7 : Un cas particulier, la Guadeloupe

### A - CARACTÉRISTIQUES PHYSIQUES

L'archipel guadeloupéen comprend la Grande-Terre, plate et calcaire séparée par la Rivière Salée de la Basse-Terre, montagneuse et volcanique, dominée par le volcan de la Soufrière (1 467 mètres) et de nombreuses îles, Marie-Galante, Les Saintes, la Petite-Terre, la Désirade, Saint-Barthélémy et une partie de Saint-Martin (l'autre partie étant sous administration hollandaise). Sa superficie est de 1 709 km<sup>2</sup> pour une population de 443 000 habitants.

Situé en zone tropicale, cet archipel est caractérisé par une pluviométrie variable dans l'espace et le temps. C'est ainsi que la Grande-Terre est moins arrosée que la Basse-Terre, et qu'une saison sèche (le carême de plus en plus sec et long) alterne avec une saison humide (l'hivernage moins abondant semble-t-il depuis quelques années situé entre juillet et octobre).

A la différence de pluviométrie s'ajoute une disparité dans l'écoulement des eaux de surface. Les rivières de la Grande-Terre et de Marie-Galante ont des apports 50 à 100 fois inférieurs à ceux de la Basse-Terre qui constitue de fait le « château d'eau » des autres parties de l'archipel qui se trouvent donc ainsi largement dépendantes des stockages opérés sur la Basse-Terre.

L'aquifère de la Grande-Terre et de Marie-Galante utilisé pour alimenter la population en eau potable et l'irrigation suppose une grande prudence afin d'éviter les remontées d'eau marine.

Le captage des eaux souterraines est particulièrement avantageux pour la Guadeloupe où l'habitat rural et dispersé est très important et où les risques cycloniques et sismiques fréquents doivent imposer des dispositions de sécurité pour assurer l'alimentation en eau de la population en cas de crise.

Si globalement les ressources en eau apparaissent abondantes en Guadeloupe, les besoins induits par le développement socio-économique (forte densité de population 250 hab/km<sup>2</sup>, habitat dispersé, irrigation des cultures pour atteindre une certaine compétitivité dans la zone, début d'industrialisation, tourisme...) ne peuvent être satisfaits par les seuls prélèvements sans la création d'ouvrages de stockage : sécheresses, coupures d'eau fréquentes sont de plus en plus mal ressenties par une population très préoccupée par les questions de qualité et de prix de l'eau.

#### 1. Quelques données socio-économiques

La Guadeloupe se caractérise par une démographie dynamique et une population jeune. Elle possède aussi un taux de chômage élevé.

En dépit d'un certain nombre d'aménagements fiscaux (réduction d'impôts sur les investissements, et de la taxe sur les salaires, taux de TVA à 8,5 % et 22,1 %, exonération de la Taxe sur l'importation de produits pétroliers (TIPP)...) de la persistance d'un impôt ancien, l'octroi de mer fortement remis en cause par Bruxelles (article 299 alinéa 2 du Traité d'Amsterdam), d'importants transferts publics en provenance de la métropole et de l'Union européenne, l'économie reste très fragile. Globalement, le niveau de vie a progressé et les infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires ont été fortement améliorées.

Comme la Martinique, la Guyane et la Réunion, la Guadeloupe est devenue département d'Outre-Mer par la loi du 29 mars 1946. Cette loi devait permettre un rattrapage économique et social de ses habitants. Les lois et décrets de la République doivent donc s'y affirmer de plein droit sauf dispositions particulières nécessaires à la prise en compte de spécificités ultra marines. Le délicat équilibre entre égalité républicaine et prise en compte de ces spécificités est périodiquement rappelé par le Conseil Constitutionnel et c'est au titre de l'assimilation que les DOM ont été considérés comme faisant partie intégrante de l'Union européenne (arrêt « Hansen » de la Cour de Justice des communautés européennes du 10 octobre 1978).

**L'urbanisation** de l'île s'est fortement développée ces dernières années. La population très attachée à la maison individuelle se concentre sur le littoral, le long des voies de communication et dans l'agglomération pontoise qui rassemble près de la moitié des Guadeloupéens.

**Le logement** reste une préoccupation majeure en raison de la rareté du foncier, du surpeuplement et de la vétusté, voire l'insalubrité d'une partie du parc. Souvent construit en dehors des règles d'urbanisme (40 % de la zone domaniale dite des 50 pas géométriques occupés sans droit de propriété) et d'équipements collectifs d'adduction et d'assainissement des eaux, une partie de l'habitat échappe aussi à la fiscalité locale. Il prive par-là même les collectivités d'une ressource qui leur serait utile pour mettre en œuvre les services publics essentiels s'agissant notamment du traitement des déchets ou d'assainissement des eaux.

**L'économie** soutenue par le dynamisme de la consommation des ménages reste peu diversifiée, fragile et préoccupante par bien des aspects. Le coût du travail se révèle particulièrement pénalisant par rapport aux pays environnants. Le tourisme et des productions à l'exportation essentiellement d'origine agricole (canne à sucre, banane) sont soumis à forte concurrence dans la zone caraïbe.

Une diversification des cultures, accordant une place plus importante aux plantes potagères, celle des melons en particulier, est engagée. La commercialisation de la banane reste liée aux aléas de l'accord conclu avec l'Union européenne garantissant jusqu'en 2002 des quotas notamment aux producteurs des pays de la Caraïbe. En dépit de ces incertitudes, les planteurs souhaitent pouvoir irriguer pour accroître leur productivité tant sur Grande-Terre que sur Basse-Terre et introduire de nouvelles espèces susceptibles de rencontrer un marché. Très critiqués pour la pollution que leurs pesticides ont causé à la nappe phréatique et aux cours d'eau, ils estiment que leurs modes de culture actuels ne sont plus dangereux pour l'environnement. Les jeunes planteurs rencontrés notamment « les petits » des zones de montagne se déclarent attachés à une agriculture respectueuse de l'environnement.

Les analyses pratiquées à la demande de la DDASS (laboratoire Pasteur sur place ou laboratoires plus spécialisés en métropole) ont mis en évidence la présence de pesticides normalement inutilisés depuis une quinzaine d'années et interdits à la vente, mais présentant des effets rémanents de très longue durée.

La production de canne à sucre a souffert des sécheresses de 1995 et 1998. En dépit des nombreuses disparitions de sucreries pour maintenir un certain

niveau de compétitivité, la filière reste prometteuse grâce aux programmes européens (Organisation commune de marché (OCM) qui garantit des quotas jusqu'en 2002 et POSEIDOM sur la prise en charge d'une partie du fret) et offre de nombreux emplois. Après une chute des surfaces exploitées, un quasi doublement de celles-ci est espéré pour les années à venir à condition que les dispositions de l'accord OCM soient maintenues et que l'irrigation puisse être développée. L'utilisation de lances à roto sur pivots à très longue portée permet une augmentation très sensible des rendements. Dans certains cas, des mesures d'économie de la ressource ont été engagées et l'eau recyclée des sucreries est utilisée pour l'irrigation.

**Le tourisme.** Comme il a été constaté lors d'un précédent rapport du Conseil économique et social, « *Le tourisme facteur de développement de l'outre-mer français* » présenté par M. Miguel Laventure en avril 1997, l'ouverture de la desserte aérienne a permis un accroissement de l'activité de ce secteur qui reste toutefois très fragile car largement circonscrite aux îles du nord. La fréquentation, majoritairement d'origine métropolitaine, ne parvient pas à gagner la clientèle américaine et nord européenne.

L'environnement est, il faut le rappeler, la matière première de cette industrie, et sa qualité est indispensable. L'eau ici prend donc une dimension importante, qualité des eaux de baignade dans une île bien sûr mais aussi qualité de l'eau alimentaire. Toute limitation dans la consommation d'eau est une entrave au développement d'un secteur qui devrait constituer une chance pour la Guadeloupe.

## 2. La ressource en eau

Elle est largement déterminée par sa situation géographique et climatique, son relief et sa configuration archipelagique. Le relief et la géologie expliquent l'existence d'un réseau hydrographique de plus de cinquante cours d'eau pérennes tous localisés en Basse-Terre et organisés autour de sa dorsale montagneuse nord sud. La grande rivière à Goyaves est la plus importante. La Grande-Terre, quant à elle ne dispose que de talwegs alimentés par les fortes averses d'octobre, provoquant des inondations sur les terres basses des Abymes. L'évapotranspiration y est importante.

La qualité des eaux de surface est mesurée par la DIREN, la DAF (rejets, distilleries) et la DDASS (eau potable et eaux de baignade). Les résultats variables selon les secteurs montrent de nombreux points préoccupants liés à la pollution en provenance de l'urbanisation, des rejets domestiques directs de l'habitat dispersé, de l'agriculture, bananeraies et élevage, des décharges sauvages et des distilleries (importante pollution organique due aux rejets de la distillerie Bonne Mère). 75 % de l'eau distribuée au robinet reste de bonne qualité. Seules, huit unités de distribution sont fréquemment contaminées pour des raisons bactériologiques, de turbidité ou de température trop élevée.

Si la qualité des cours d'eau est généralement bonne en amont, ce n'est plus le cas en aval pour les causes précitées notamment pour la Grande Rivière à Goyaves et la Grande Rivière de Vieux Habitants. La présence de pesticides décelée récemment dans cette dernière a créé une forte émotion parmi la

population guadeloupéenne. La plupart des captages ne possèdent pas de périmètres de protection.

Sur Basse-terre, seules quelques sources sont captées. Sur la Grande-terre, l'aquifère des grands fonds creusé dans des roches calcaires constitue la réserve principale réalimentée irrégulièrement par la pluviométrie. Son exploitation nécessite des précautions en raison de remontées possibles d'eau salée, mais des retenues collinaires sont possibles.

Si l'aquifère de Marie-Galante peut répondre aux besoins, Saint-Martin et Saint-Barthélémy doivent avoir recours à des usines de dessalement d'eau de mer. Quant à La Désirade et aux Saintes leur alimentation est assurée par une conduite sous-marine depuis la Grande-Terre. Il existe deux sources à La Désirade (80 m<sup>3</sup>/jour).

Près de la moitié des prélèvements sont opérés par captage en rivière, 52 % sont destinés à la consommation humaine, 33 % à l'hydroélectricité, 12,5 % à l'irrigation et 2 % à l'industrie. On constate de nombreuses interruptions d'alimentation en période de carême notamment sur la Grande-Terre conduisant les habitants à stocker l'eau dans des citernes (eau de pluie) ou des réservoirs (eau du réseau), dont les conditions de stockage ne garantissent pas la salubrité. L'utilisation de ces réserves peut être à l'origine de pollutions de l'eau potable si la communication avec le réseau n'est pas rendue impossible grâce, d'une part, au respect des normes de construction et la pratique de vidanges et de désinfection régulières, d'autre part à la mise en place de surpresseurs sans dysconnecteurs. Dans ce dernier cas l'eau de la citerne peut être introduite dans le réseau public à l'occasion d'une baisse de pression de celui-ci.

## B - LA GESTION DE L'EAU EN GUADELOUPE

### 1. Les niveaux de responsabilité

Comme en métropole, la gestion est décentralisée et confiée au maire.

Si la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions ne prévoyait aucune disposition spécifique pour les DOM, ce qui signifiait que la loi devait s'appliquer, il faudra attendre la loi du 3 janvier 1992 pour que soit précisée dans son article 44 la création d'un comité de bassin dans chaque DOM (décret du 7 mai 1995) et les adaptations facilitant l'application de la loi de 1964 !

Par arrêté en date du 22 avril 1995 était créé le comité de bassin de la Guadeloupe. Sous la responsabilité du préfet et en liaison avec la DIREN, celui-ci a élaboré un diagnostic (phase I) du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui a été approuvé le 10 février 2000. les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs feront l'objet d'un document en cours d'élaboration. Il sera suivi d'une troisième phase destinée à l'identification des mesures opérationnelles.

Le diagnostic a défini sept orientations principales :

- préserver la ressource ;
- fournir de l'eau de qualité ;
- fournir de l'eau en quantité ;

- utiliser l'eau de façon rationnelle et durable ;
- maîtriser les écoulements ;
- connaître et communiquer sur l'eau ;
- créer un observatoire de l'eau.

De son côté, le Conseil général a proposé un projet départemental d'aménagement des eaux en liaison avec le monde agricole et la DAF, visant notamment à créer une ou plusieurs retenues pour permettre l'irrigation des cultures. Le site de Bras David contesté pour sa situation au cœur du parc national semble abandonné au profit de celui de Trianon, placé à une côte moins élevée et nécessitant une station de pompage. D'autres retenues de même que la remise en fonction de la station de pompage de Gaget pour développer les cultures maraîchères et de melons, et la pose d'une conduite mixte de transfert de la Basse-Terre à la Grande-Terre sont en cours d'achèvement. Le département est maître d'ouvrage pour tous ces travaux, la DAF apportant son aide technique. La DAF partage avec la DDE le contrôle et la police des cours d'eau. la DDASS conserve la responsabilité du contrôle sanitaire et de la potabilité des eaux. Toutes ces administrations collaborent au sein d'une MISE.

## 2. Les services publics de distribution et d'assainissement

Une priorité a été accordée à la distribution par rapport à l'assainissement. Les communes ou leurs syndicats ont majoritairement opté pour la délégation de service public concédé à un exploitant pratiquement unique, la Compagnie générale des eaux (CGE) s'agissant de l'alimentation (adduction, distribution) en eau potable. Seules trois communes Baillif, Sainte Rose et Trois Rivières fonctionnent en régie.

Sur les 31 millions de m<sup>3</sup> vendus annuellement, le taux moyen de rendement est de 56,5 %. Cet indicateur reflète, d'une part, une sous évaluation de la quantité d'eau consommée (vols d'eau, compteurs absents ou défaillants, bornes d'incendie ...) et, d'autre part, des pertes en cours de distribution (fuites sur les canalisations vétustes...). Le rendement du transfert de l'eau potable de Basse-Terre vers la Grande-Terre est d'environ 75 % celui des communes d'Anse Bertrand et Capesterre-Belle-Eau de 37 % celui de Baillif de 81 % et celui de Sainte Rose de 83 %. A titre comparatif, on peut citer les rendements de la Martinique 62 % et du Bassin Rhône Méditerranée Corse 56 %.

Quelques entreprises encouragées par les pouvoirs publics commencent à s'équiper de dispositifs de traitement de leurs effluents, à mettre en place des process moins polluants et plus économies. C'est le cas en particulier de fabricants de peintures ou de produits laitiers.

Les nombreuses coupures d'eau sont d'autant plus mal ressenties par la population quand elles interviennent durant l'hivernage ; les distributeurs interrompant l'alimentation en raison de la turbidité des eaux.

Les services pour l'assainissement sont généralement confiés aux mêmes structures que pour l'alimentation, la SOGEDO étant le fermier majoritaire. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, seule la commune de Basse-Terre avait établi son schéma directeur d'assainissement, neuf sont en cours d'élaboration et les autres en

projet, l'Etat ayant subordonné toute subvention en la matière à l'adoption du schéma.

Pratiquement toutes les communes disposent d'un réseau d'assainissement collectif (réseaux séparatifs) et traitent leurs effluents dans des stations d'épuration qui couvrent seulement 40 % de la population. Ces stations, largement sous-dimensionnées, sont le plus souvent obsolètes et manquent d'entretien. La situation est particulièrement préoccupante sur la zone industrielle de Jarry à Baie Mahaut : l'absence de plan d'assainissement a conduit certains industriels à rejeter leurs effluents dans la mangrove.

Nombre de programmes de construction d'habitat collectif social doivent prévoir leur propre station d'assainissement, laquelle est bien souvent utilisée indûment par les riverains. La multiplication de mini stations mal contrôlées et mal entretenues est source de pollution. Quant à l'habitat rural diffus, hors permis de construire ou plan d'urbanisme, équipé ou non de fosses septiques, il est lui aussi facteur de risques de contamination des cours d'eau et de la nappe phréatique.

### **3. Les aspects économiques**

#### *a) Le prix de l'eau*

Sur l'ensemble du département le prix moyen au m<sup>3</sup> est de 11,76 F TTC pour l'alimentation majoré de 6,70 F TTC pour l'assainissement ce qui porte le coût à un montant total de 18,07 F le m<sup>3</sup> TTC, soit 35 % de plus qu'en métropole. Sa décomposition montre des écarts importants dus en partie aux investissements, non compensés par les subventions de l'agence de bassin en l'absence de celle-ci. En revanche les redevances et taxes sont bien moins élevées.

### Décomposition du prix de l'eau en métropole et en Guadeloupe

		Métropole 1998	Guadeloupe 1998	Ecart relatif Guadeloupe/métropole	Guadeloupe sans îles du nord 1998	Ecart relatif Guadeloupe sans îles du nord/métropole
Distribution d'eau hors taxes et redevances	Montant	851 F	1 316 F	+ 55 %	1 142 F	+ 34 %
	Part du montant total	43 %	61 %		56 %	
Taxes et redevances	Montant	533 F	64 F	- 88 %	68 F	- 87 %
	Part du montant total	26 %	3 %		3 %	
Assainissement hors taxes	Montant	631 F	789 F	+ 25 %	812 F	+ 30 %
	Part du montant total	31 %	36 %		40 %	
Total taxes et redevances comprises		2 015 F	2 169 F	+ 7,6 %	2 022 F	+ 0,3 %

Sources : Métropole - DGCCRF ; Guadeloupe - exploitants.

Ces coûts moyens cachent des disparités profondes entre communes, ce qui alimente une polémique assez vive parmi la population qui supporte de moins en moins de voir une facture qui s'alourdit sans avoir satisfaction sur le service rendu. En outre le mode de facturation (une pour l'alimentation, une autre pour l'assainissement même quand il n'existe pas semble-t-il) n'est pas de nature à clarifier la situation. Une revendication forte pour un prix unique sur le département est formulée par nombre d'associations. La tension est particulièrement vive dans certaines communes où les usagers refusent de s'acquitter de leurs factures depuis de nombreuses années créant une situation explosive, les arriérés atteignant des sommes très élevées.

#### b) Le financement

Les taux de recouvrement des services de l'eau est faible. Les causes sont multiples : contestation du prix de l'eau, de son volume, impécuniosité, non raccordement... En outre le versement de l'eau des citerne après usage, dans le réseau des eaux usées n'est pas comptabilisé s'agissant de l'assainissement.

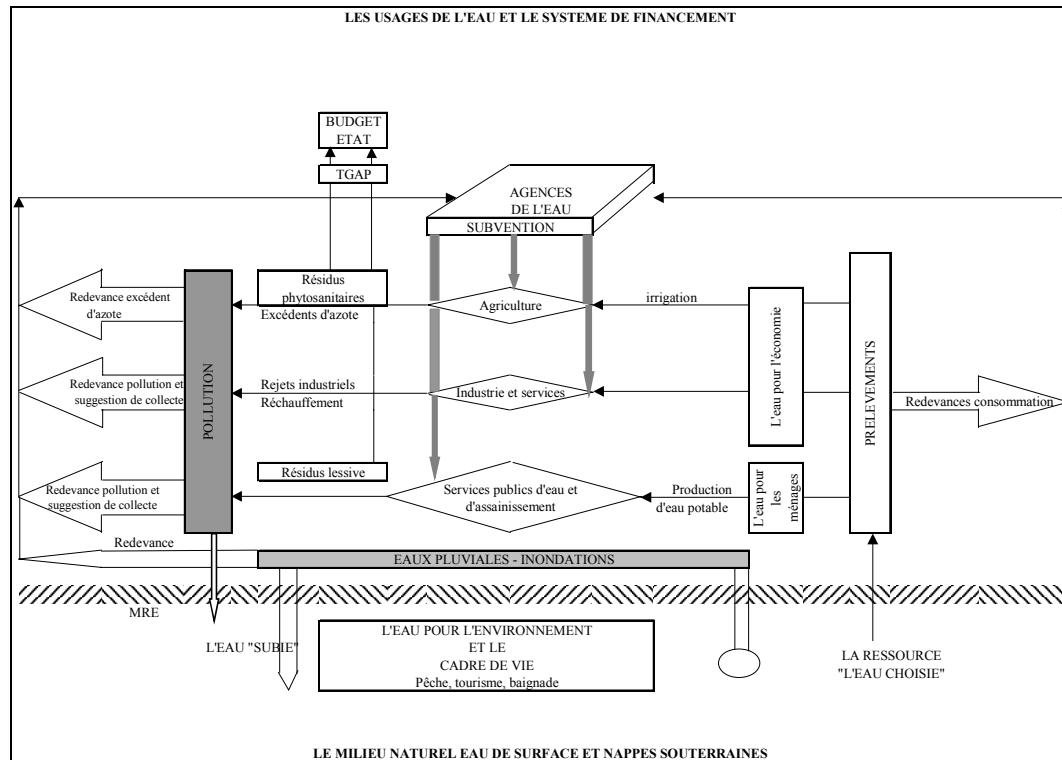
L'absence d'agence de bassin et donc de redevance à cet organisme ce qui d'une certaine manière allège la facture ne permet pas d'encourager les investissements et la mise en œuvre du pollueur-payeur par le jeu des primes.

L'Etat au titre des contrats de plan Etat-Région (2000-2006) a tenu à favoriser les DOM (Guyane première région pour la répartition des crédits avec un ratio de 5 607 F par habitant, la Guadeloupe étant la troisième avec 2 687 F) pour les encourager à promouvoir l'emploi et le développement durable en poursuivant la mise à niveau de leurs infrastructures. Une partie de ces crédits devrait permettre de financer l'acquisition de terrains nécessaires à la protection des captages.

Quant aux fonds structurels européens, les DOM ont été maintenus dans l'objectif 1 « *Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* » pour la période 2000-2006. Une demande de 522 MF a été inscrite au DOCUP au chapitre « *Une meilleure gestion de l'eau* ». Mais d'autres chiffres figurent sur d'autres lignes (réhabilitation des décharges, aménager les rivières et le littoral, développer l'irrigation, ...) pour des sommes équivalentes ou supérieures.

Toutes les opérations pour lesquelles un financement a été demandé correspondent aux objectifs du SDAGE : assainissement et dépollution des eaux (usages domestiques, industriels et agricoles) afin de restaurer la qualité des eaux tout en économisant la ressource.

## Annexe 8 : les usages de l'eau et le système de financement



Annexe 9 : Liste des personnalités rencontrées ou consultées par M. Boué,  
rapporteur, MM. Vandeweghe et Miqueu, rapporteurs pour avis

- Monsieur Denis Aignel, Directeur de la Société vitrénne d'abattage (SAV) ;
- Monsieur Jean André, Chef du bureau infrastructures rurale et hydraulique agricole à la direction de l'espace rural et de la forêt au ministère de l'Agriculture et de la pêche ;
- Monsieur Olivier Barbaroux, Directeur général de la Compagnie générale des eaux ;
- Monsieur Bernard Barraqué, Directeur de recherche au CNRS ;
- Monsieur Patrick Bernasconi, Président des canaliseurs de France ;
- Monsieur Jean-Claude Briens, Adjoint du directeur régional de l'agriculture et de la forêt de Bretagne ;
- Monsieur Jean-Pierre Brunel, Président de la Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc (BRL) ;
- Monsieur Daniel Caille, Président du Syndicat professionnel des entreprises de service d'eau et d'assainissement ;
- Monsieur Alain Chosson, Secrétaire général de consommation, logement et cadre de vie (CLCV) ;
- Monsieur Yves Coquin, Sous-directeur de la veille sanitaire à la direction générale de la santé du ministère de l'Emploi et de la solidarité ;
- Madame Valérie Coupeau, Chargée de mission pour les questions d'environnement et de patrimoine à la Fédération nationale des Travaux publics ;
- Monsieur Christian Courcol, Chef du Bureau de la pisciculture à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère de l'Agriculture et de la pêche ;
- Monsieur Serge David, Chef du département recherche et développement de l'AGPM ;
- Monsieur Bruno Dhont, Directeur de l'Association des responsables de copropriété ;
- Monsieur Thierry Dusart, Chargé de mission au secrétariat général pour les affaires régionales à la préfecture de Bretagne ;
- Madame Nathalie Evin-Bousquet, Chef de bureau au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
- Monsieur Jean-Pierre Giacomo, Président de la Confédération nationale du logement ;
- Monsieur Ambroise Guellec, Ancien ministre, Vice-Président du Conseil régional de Bretagne ;

- Monsieur Jean-Jacques Guérin, Adjoint au maire de Poitiers, chargé de la voirie et de l'assainissement ;
- Madame Annick Hélias, Directrice régionale de l'environnement de Bretagne ;
- Monsieur Christian Lacotte, Directeur adjoint aux affaires financières et sectorielles au MEDEF ;
- Monsieur Brice Lalonde, Ancien ministre, Président de la commission de l'environnement du cadre de vie et du tourisme au Conseil régional de Bretagne, Président du groupe de travail « eau » à l'AMF ;
- Monsieur Bernard Lelièvre, Bureau de la pisciculture à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère de l'Agriculture et de la pêche ;
- Monsieur Jacques Mathieu, Directeur des CCAOF ;
- Monsieur Daniel Méraud, Président du Syndicat intercommunal de l'aménagement et de l'assainissement de Paris (SIAAP) ;
- Monsieur Georges-André Morin, Sous-directeur de l'aménagement de la gestion de l'espace rural à la direction de l'espace rural et de la forêt du ministère de l'Agriculture ;
- Monsieur Jean-Loïk Nicolazo, Conseiller technique au cabinet du Premier ministre ;
- Monsieur Yves Pelle, Président de la Commission aménagement des territoires, environnement au Conseil économique et social de Bretagne ;
- Monsieur Jean-Pierre Poly, Directeur de l'agence de l'eau Adour-Garonne ;
- Monsieur Joseph Prothomme, Premier adjoint à la mairie de Vitré
- Monsieur Pierre Quercy, Directeur général de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM ;
- Monsieur Jean-Louis Rivoal, Responsable de la délégation de Nantes de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- Monsieur Jean Rossi, Délégué général du Syndicat professionnel des entreprises de service d'eau et d'assainissement ;
- Monsieur Patrick Sanlaville, Chef du bureau de la conchyliculture à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'Agriculture et de la pêche ;
- Monsieur Charles Saoult, Chef du bureau de la sous-direction de la veille sanitaire - Direction générale de la santé du ministère de l'Emploi et de la solidarité ;
- Monsieur Michel Sebillotte, Directeur scientifique de la délégation permanente à l'agriculture, au développement et à la prospective - INRA ;

- Monsieur Sicard, Président de la coopérative agricole des irriguants de Charente ;
- Monsieur Henri Smets, Membre de l'Académie de l'eau ;
- Monsieur Pierre Sourdin, Agriculteur à Le Chatellier ;
- Monsieur André Souty, Chef du bureau agronomie, ressources naturelles et sol à la direction de l'espace rural et de la forêt au ministère de l'Agriculture et de la pêche ;
- Madame Marie-Thérèse Suart-Fiorauante, Conseillère auprès de la Direction générale chargée des relations avec les Parlements à Vivendi ;
- Monsieur Claude Truchot, Chargé de mission auprès du directeur de l'eau du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
- Monsieur Guy Worms, Secrétaire général du Haut conseil du service public ;