

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques en France : des dispositifs complexes, un bilan mitigé, un projet de loi contesté

Christian Janet, octobre 2006

Avec l'aide précieuse d'Isabelle Doussan (unité associée de juristes CREDECO de Nice), de Jean-Pierre Amigues (UMR LEERNA de Toulouse) et de Didier Aubert (responsable de la mission des publications du Département SAE2)

L'eau est d'abord un élément naturel **dont il faut contenir les débordements compte tenu des risques qu'ils représentent**. Elle est, par ailleurs, **une ressource indispensable qui a des usages multiples** et, à ce titre, une source potentielle de conflits d'intérêts, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Face à la diversité et à la complexité des problèmes soulevés, **divers instruments de régulation ont été mis en place** et placés sous la responsabilité d'une multitude d'intervenants aux compétences parfois enchevêtrées. La nécessité de gérer et préserver la ressource "eau", "patrimoine collectif de la nation", à travers une approche à la fois équilibrée et territorialisée a émergé progressivement au plan national, évolution confirmée au niveau européen par la directive cadre du 23 octobre 2000 "pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau".

Mais la situation est loin d'être aujourd'hui satisfaisante et le ministère de l'Ecologie et du Développement durable a saisi l'opportunité que représentait cette directive, pour relancer en 2003 la discussion **d'un projet de loi sur l'eau** qui était resté dans les cartons depuis de nombreuses années, compte tenu de la difficulté à concilier des intérêts divergents. Depuis mars 2005, ce projet suit la procédure habituelle de "navette" entre les deux chambres parlementaires. Il vient d'être adopté en deuxième lecture par le sénat le 11 septembre 2006. Mais si certaines mesures font consensus, ce projet suscite encore des réserves. Et une incertitude subsiste quant à son inscription dans les débats parlementaires avant les prochaines échéances électorales...

1. L'EAU, UNE RESSOURCE A GERER ET A PRESERVER, DES USAGES ET DES ACTEURS TRES DIVERS A CONCILIER

11. L'eau est d'abord un élément naturel **dont il faut contenir les débordements** et le cortège de dommages ou de destructions matérielles et humaines qui peuvent en résulter lorsqu'ils se produisent. La France n'a pas attendu le XXe siècle pour tenter de canaliser les écoulements et aménager son réseau hydrographique. Celui-ci a été entretenu régulièrement en raison de son intérêt économique (énergie hydraulique, transport de marchandise, pêche, ...) et de la connaissance du risque qu'il représentait en cas de laisser aller. Au fil du temps, cet intérêt s'est réduit et l'aménagement des cours d'eau n'a pas fait l'objet partout des mêmes attentions, alors qu'en parallèle les facteurs de risques augmentaient : construction dans des zones inondables, évolution des modes de production agricole qui ont transformé les structures agraires et les ont rendues moins aptes à retarder l'écoulement des eaux. Aujourd'hui, les inondations constituent **le premier risque naturel en France**, tant par l'importance des dommages qu'il provoque et qui ont considérablement augmenté depuis 50 ans, que par l'étendue des zones inondables (plus de 20 000 km²), le nombre de communes (8 000) et d'habitants (4,5 millions) concernés.

En face de phénomènes climatiques particuliers (forte pluviométrie, fonte des neiges rapide), qui se traduisent parfois par des crues de plus ou moins grande ampleur, par des effets brutaux pour les torrents de montagne et globalement par des phénomènes d'érosion, les solutions d'urgence apportées ne sont pas forcément les mieux adaptées. Ceci a favorisé le développement, depuis une dizaine d'années, de démarches préventives : restauration des champs d'expansion des crues, prise en compte du risque dans l'urbanisme, renforcement de la conscience du risque,... Il faut cependant relativiser, sans la sous estimer, la gravité de ces menaces en évoquant les catastrophes d'une toute autre ampleur qui endeuillent périodiquement d'autres parties de la planète et dont les dernières marquent encore les esprits (inondations dans le sud-est asiatique, cyclones et

dépansions tropicales du golf du Mexique, tsunamis, coulées de boues,...). Au plan mondial, les inondations représentent 32% des catastrophes naturelles et 55% de la mortalité liée à ces catastrophes.

12. L'eau est, par ailleurs, une ressource indispensable qui a des usages très divers : ressource vitale, écosystème, support d'activités pour l'agriculture, la pisciculture et l'aquaculture, l'industrie, la production d'électricité, le tourisme, les loisirs (pêche, nautisme, baignades, ...), etc. A ce titre, elle est donc **une source potentielle de conflits d'intérêts**, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

121. Conflits sur le plan quantitatif, entre usagers, dans l'utilisation de la ressource, lorsque celle-ci devient plus rare. La France métropolitaine a, globalement, des ressources renouvelables disponibles qui excèdent très largement ses besoins : l'ensemble de ses prélèvements (32 milliards de m³ par an) représente moins de 10% des précipitations annuelles (440 milliards de m³). Et même si 61% de ce total s'évaporent, 16% (90 milliards de m³) alimentent directement un réseau hydrographique d'une très grande densité et 23% (100 milliards de m³) s'infiltrent pour reconstituer les réserves souterraines (estimées à 2 000 milliards de m³, elles fournissent actuellement 62% de l'eau potable distribuée en France). Grâce à ces aquifères et aux chaînes de montagnes, la France dispose de très bonnes capacités naturelles de stockage et est actuellement favorisée, contrairement à de nombreuses autres régions du monde : en 1995, la Banque Mondiale estimait déjà que 80 pays, représentant 40% de la population mondiale, souffraient de pénuries d'eau douce génératrices de tensions et de conflits à l'intérieur de certains pays, voire entre pays comme cela a été le cas au cours des siècles. Deux sur trois des grands fleuves ou aquifères (soit plus de 300 dans le monde) sont partagés entre plusieurs pays et deux personnes sur cinq dépendent de ces eaux partagées. 15% des pays reçoivent plus de 50% de leur eau de pays situés en amont. Peu d'accords internationaux de gestion existent..., mais la Convention de Genève de 1949 interdit toute attaque armée sur les barrages !

Là encore, sans atteindre le même degré de gravité, des tensions peuvent apparaître en France, en raison de la disparité des situations dans le temps et dans l'espace sur tout le territoire. Certaines régions ou certaines zones peuvent connaître des difficultés structurelles ou conjoncturelles, selon le niveau et la régularité de leur pluviométrie, la présence ou non des ressources souterraines importantes, les niveaux d'écoulement... et celui des prélèvements. Ainsi, d'un bassin versant ¹ à l'autre, la part des prélèvements totaux par rapport au niveau des écoulements varie de 7 à 45%, chiffres passant de 24 à 86% en période d'étiage. Dans les régions où la part de l'irrigation dans la consommation totale d'eau dépasse 70% ², le secteur agricole est alors au centre d'une deuxième source de conflits (conflits d'usage récurrents mais naturellement plus importants en périodes de sécheresse sévère comme c'est le cas depuis quelques années, ce qui a conduit les décideurs publics à s'interroger sur les moyens d'adapter l'agriculture à ce risque et l'INRA à mettre en place **une expertise scientifique collective "sécheresse" dont les conclusions ont été présentées lors du colloque du 19 octobre 2006**). De tels contextes favorisent l'émergence de réglementations, de dispositifs de concertation, d'équipements (barrages, réservoirs...), permettant de tendre vers une gestion "équilibrée" de la ressource satisfaisant au mieux les besoins des divers usagers, de prévenir les pénuries (en luttant contre le gaspillage par exemple) ou de les gérer lorsqu'elles arrivent malgré tout, à travers la détermination de priorité d'emploi et donc des restrictions d'usages.

122. Conflits sur le plan qualitatif entre certains usages et certaines activités par introduction d'un polluant (cf. encadré) susceptible de dégrader la qualité d'un cours d'eau, d'une nappe souterraine, d'un lac, d'une retenue d'eau, de la mer.

La pollution des ressources en eau peut avoir des origines multiples dont les plus visibles sont aujourd'hui celles qui sont liées à des activités humaines : pollutions domestiques et urbaines, industrielles, agricoles (lisiers, engrais, produits phytosanitaires, ...), atmosphériques. Mais, il existe aussi des pollutions "naturelles" de l'eau qui rendent celle-ci impropre à la consommation par l'homme.

Les effets de la pollution sont également multiples et susceptibles de concerner des cibles diverses :

- **Conséquences sanitaires de la pollution sur l'homme** qui peuvent prendre différentes formes selon le mode de contamination : simple contact, ingestion directe ou indirecte en cas de consommation de produits eux-mêmes contaminés par une eau polluée. Des réglementations destinées à assurer la qualité de **l'eau à usage alimentaire** ont été mises en place depuis longtemps en France et dans les pays développés. **Les milieux aquatiques** par contre n'offrent pas tous les mêmes garanties. Par exemple, si la sévérité des épidémies dues à la consommation de coquillages provenant de la pêche à pied n'est pas très forte, leur impact est sérieux par le nombre de personnes concernées (voir **G. Appéré, F. Bonnieux, P. Rainelli, 2003**). La situation est, il est vrai, bien plus dramatique dans le reste du monde, comme vient de le rappeler le 4ème Forum mondial de l'eau qui s'est tenu en mars 2006 à Mexico : la moitié des grands fleuves et lacs mondiaux sont pollués, 1,2 milliards de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et 2,5 milliards d'individus n'ont aucun moyen d'assainissement ; 8 millions de personnes par an, dont la moitié sont des enfants, meurent encore aujourd'hui de maladies d'origine hydrique (pathologies liées à l'absorption d'eau pollué, vecteur d'épidémies microbiologiques ou d'empoisonnement, pathologies liées à un simple contact avec le milieu aquatique, ce qui est le cas de nombreuses parasitoses).

- **Conséquences écologiques** qui se traduisent par la dégradation des écosystèmes aquatiques, lorsque l'apport de substances indésirables est trop important et dépasse la capacité "d'autoépuration" du milieu naturel. La faune et la flore aquatique sont alors menacées, en particulier en cas d'apport accidentel massif de substances toxiques. Tout le monde a en mémoire les effets délétères de rejets industriels dans un cours d'eau ou les catastrophes écologiques provoquées par les "marées noires" consécutives aux naufrages de tankers pétroliers.
- **Conséquences économiques**
 - Pour la production **d'eau potable**, la pollution peut réduire les ressources utilisables, imposer des traitements supplémentaires pour rendre l'eau consommable ou nécessiter le recours à des ressources plus lointaines (allongement des systèmes d'adduction). Tout ceci contribue à renchérir les coûts alors que "le prix de l'eau" est une question sensible au sein de l'opinion. "Les usagers ne s'expliquent les disparités et les hausses du prix que comme le résultat d'une mauvaise gestion³ et non comme un signal des coûts croissants de mise à disposition de la ressource, suite essentiellement à des exigences accrues en termes de qualité" (voir **C. Nauges, A. Reynaud, A. Thomas, 1998**). Cette cécité partielle a conduit à mettre en cause le mode de gestion des services de distribution d'eau potable ainsi que de collecte et de traitement des eaux usées (sans doute à juste titre dans certains cas), alors même qu'il faut se garder de tout manichéisme quand **on compare les coûts respectifs de la gestion directe et de la gestion déléguée**. (voir **A. Carpentier, C. Nauges, A. Reynaud, A. Thomas, juillet 2004**). Par contre, "les hausses importantes du prix de l'eau au début des années 90 ont sensibilisé l'opinion, **mais cela ne s'est pas traduit par une baisse importante des consommations**". Pourtant, recevoir l'eau chez soi a été longtemps un luxe et aller à la fontaine une corvée quotidienne. Les premières expériences de distribution d'eau à domicile ont été tentées au XVIII^e siècle, mais il a fallu attendre la deuxième moitié du XIX^e pour que ce principe s'impose. En 1930, seules 23% des communes disposaient d'un réseau de distribution. En 1945, 70% des communes rurales en étaient encore dépourvues et avaient recours à des puits ou à des sources. Ce n'est plus le cas depuis quelques décennies en France métropolitaine où la quasi totalité de la population dispose désormais de l'eau potable à domicile. Cette généralisation a été de pair avec une hausse immodérée de la consommation de la part d'usagers qui ont perdu conscience du luxe que représentait cette évolution par rapport à de nombreux autres pays et qui n'ont pas encore totalement réalisé que l'eau est une ressource limitée et fragile.
 - Nombre d'activités peuvent par ailleurs être affectées par la dégradation de la qualité de l'eau : la pollution du milieu influe sur la dépréciation d'un site, surtout si celui-ci a fondé sa prospérité sur l'exploitation des ressources en eau. La pollution peut devenir un frein au développement de certaines industries grosses consommatrices d'eau. De même, elle représente un handicap pour l'irrigation en agriculture lorsque des eaux brutes, non traitées sont utilisées. L'exploitation même des milieux aquatiques (pisciculture, loisirs, ...) peut être entravée en cas de pollution et c'est d'ailleurs sous la pression des pêcheurs qu'est née en 1984 la **loi sur la "pêche"** qui posait le principe de l'intérêt général de la protection des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole.

2. LA GESTION DE L'EAU : UNE REGULATION COMPLEXE, UNE GOUVERNANCE PARTAGEE

Face aux différentes facettes de la "vie" de l'eau, divers instruments de régulation ont été mis en place au cours du temps et placés sous la responsabilité d'une multitude d'intervenants aux compétences parfois enchevêtrées.

21. Le cadre juridique général

Il est ponctué par trois étapes importantes :

a) **La loi cadre du 16 décembre 1964 "relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution"** a été la première grande loi incitant à traiter le service de l'eau sous tous ces aspects (quantité, qualité avec un renforcement de la réglementation destinée à la protection de la ressource, coûts et aspects financiers avec l'affirmation que l'eau doit payer l'eau et les pollueurs la pollution, police de l'eau, aménagements, ...). A cet effet, elle a placé la gestion de l'eau dans son cadre naturel (**le bassin versant**) en créant un dispositif visant d'une part à respecter sur l'ensemble du territoire l'unité de la ressource en eau et d'autre part à assurer un financement des opérations liées à l'eau. La France métropolitaine a été divisée en **six grands bassins hydrographiques** ignorant les découpages administratifs (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse, Rhin-Meuse et Seine-Normandie). Dans chacun de ces bassins, la gestion des eaux a été confiée à :

- **une agence financière de bassin** (rebaptisée par la suite **agence de l'eau**), établissement public administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est chargée de

faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassins, engagées en vue d'assurer l'équilibre des ressources et des besoins en eau, d'atteindre les objectifs de qualité fixés par les règlements, d'améliorer et d'accroître les ressources de la circonscription et d'assurer la protection contre les inondations. Le décret du 14 septembre 1966 leur a permis de **prélever des redevances** auprès des usagers (particuliers, collectivités, industriels, agriculteurs, ...) en proportion des volumes d'eau prélevés ou dérivés (**redevance ressource**) ou des quantités de pollution rejetées dans le milieu naturel (**redevance pollution**).

- **un comité de bassin**, véritable "parlement de l'eau", composé de représentants des collectivités territoriales, des usagers et des associations, de représentants de l'Etat et d'autres personnes qualifiées compétentes. Il est consulté sur l'opportunité des travaux communs au bassin, sur les différends qui opposent les collectivités ou les groupements, ainsi que sur le taux et l'assiette des redevances perçues par l'agence financière de bassin. A ce titre, il examine les programmes d'intervention de l'agence financière de bassin et le déroulement de leur exécution.

b) La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a introduit une vision unitaire du droit et de l'économie de l'eau. Celle-ci devient **un patrimoine collectif de la nation** qui doit être géré **d'une manière globale et équilibrée** sur le principe de solidarité entre les usagers et en prenant en compte l'eau sous toutes ses formes : ressource vitale, écosystème, support d'activités économique, etc. La ressource ne doit plus être compartimentée entre eaux souterraines et eaux superficielles, eaux domaniales et eaux non domaniales. Cette loi consacre ainsi une approche **à la fois unifiée et territorialisée**, puisqu'elle ne remet pas en cause, bien au contraire, le découpage hydrographique par grands bassins versants de la loi de 1964 et qu'elle crée, pour en assurer la mise en œuvre, des instruments nouveaux :

- Les **SDAGE** (Schémas directeurs d'Aménagement et de Gestion des eaux), qui sont élaborés sous l'autorité du préfet par le comité de Bassin après concertation. Ils fixent les programmes d'action, d'aménagement et les objectifs de qualité des eaux à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de bassins. Une première génération de SDAGE a été adoptée fin 1996 en métropole.
- Les **SAGE** (Schémas d'Aménagement et de Gestion des eaux), qui définissent localement les priorités de gestion et de protection des ressources en fonction des objectifs retenus pour des périmètres couvrant un petit territoire hydro-géographique cohérent : le sous-bassin ou un groupement. Leur concepteur est la **Commission locale de l'eau (CLE)** dans laquelle les collectivités territoriales sont représentées de façon majoritaire.

c) La directive cadre européenne du 23 octobre 2000 "pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau", transposée en droit français par la **loi du 21 avril 2004** a conforté **l'approche à la fois globale et territoriale** mise en place en France. L'action de gestion et de protection de la ressource en eau devra être conduite au niveau du bassin hydrographique afin d'atteindre l'objectif fixé pour **2015 de bon état écologique des eaux** autres que marines, c'est à dire les eaux continentales, les eaux côtières et les eaux souterraines (dont la protection était ainsi renforcée par rapport à la situation préexistante). A cet effet, le texte prévoit la réduction des rejets de substances polluantes à éliminer en priorité (substances "prioritaires") et la suppression d'ici 20 ans des rejets de substances "prioritaires" dangereuses. Le texte préconise également d'améliorer les connaissances disponibles dans le domaine de l'eau sur l'état des ressources et sur les impacts des différents usages, pour permettre de mieux imputer les coûts aux différents usagers et de mettre en place une tarification incitative, tenant compte du **principe pollueur-payeur**. Il met explicitement en avant **le principe de la récupération des coûts liés au service de l'eau**.

De nombreux autres textes, dont il est impossible de dresser une liste exhaustive ici, ont été adoptés sur des questions et dans des domaines très divers : pour certains, ce sont des aspects spécifiques concernant l'eau qui sont réglementés, pour d'autres, l'eau n'est abordée que subsidiairement ⁴.

Des mesures concernant la gestion de l'eau sont ainsi incluses dans le code de l'environnement ⁵, le code civil, le code de la santé publique, le code général des collectivités territoriales, le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure. Elles prennent en compte **les multiples dimensions qui mettent en jeu l'eau** : entretien et aménagement des cours d'eau domaniaux et non domaniaux; protection contre les risques d'inondation ⁶ ; sécurité et aménagement des barrages et ouvrages hydroélectriques ; politique piscicole et protection des espèces ; préservation des zones humides ; protection des eaux souterraines ; sécheresse ; modalité de prélèvement de la ressource ; qualité de la ressource en eau potable et de l'eau distribuée ⁷ ; lutte contre le gaspillage; assainissement des eaux usées ⁸ ; traitement des boues d'épuration; traitement des eaux pluviales ; encadrement des activités de loisirs (qualité des eaux de baignade, conditions de la navigation de plaisance) ; mode de gestion des services de distribution et d'assainissement ; organisation des institutions et dispositifs de gestion de l'eau,

Enfin divers textes concernent plus spécifiquement les **activités agricoles** (irrigation, épandage des boues domestiques, drainage, législation sur les installations classées agricoles, lutte contre les pollutions par les

produits phytosanitaires, les effluents d'élevage, les nitrates, ...). Le décret du 27 août 1993 transpose ainsi en droit français la directive européenne "**nitrates**" du 31 décembre 1991 qui est le texte de base de lutte contre la pollution par les produits azotés **d'origine agricole**. Son application se décline en plusieurs volets :

- la délimitation de **zones vulnérables** (territoires affectés par des teneurs supérieures à 50 mg/l. de nitrates ou supérieures à 40 mg/l mais à la hausse et ayant tendance à l'eutrophisation) ;
- la définition et la mise en œuvre de programmes d'actions en zones vulnérables se traduisant par l'obligation pour tout agriculteur dont l'exploitation est toute ou partie située en zone vulnérable de respecter un ensemble de prescriptions concernant essentiellement le raisonnement de la fertilisation azotée ;
- l'application volontaire d'un code national des bonnes pratiques agricoles en dehors de ces zones.

22. Les mesures de police

Plusieurs polices administratives sont chargées de faire appliquer les textes concernant la protection de l'eau. Le non respect de leurs dispositions peut être sanctionné pénalement :

- **La police de l'eau et des milieux aquatiques** d'une part, **la police de la pêche** qui vise plus spécifiquement à lutter contre les causes directes et indirectes de dépeuplement des cours d'eau (pollutions, pêches illicites, ...) d'autre part, sont exercées par des agents de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), du conseil supérieur de la pêche (CSP) (et des services chargés de la navigation pour la loi sur la pêche). En application de la loi du 9 décembre 2004, l'ordonnance du 18 juillet 2005 prévoit la simplification des règles d'exercice de ces deux polices et en particulier leur regroupement.
- **La police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** a été instituée en juillet 1976. Elle est exercée par la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) lorsqu'il s'agit d'installations industrielles et par la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) pour les installations agricoles. Elles instruisent les demandes d'autorisation et en suivent l'activité. La DDAF est aussi concernée dans le cas de caves vinicoles, de déchetteries ou de décharges.
- **La police sanitaire** contrôle le respect des textes législatifs ou réglementaires se rapportant à la santé publique. Elle est exercée par les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS) qui sont notamment chargées de l'inspection des captages d'eau potable et des sites de baignade.

23. Les dispositifs incitatifs

Dans un premier temps, "la prédominance des préoccupations sanitaires en matière d'eau a entraîné [] le recours à des techniques juridiques autoritaires et unilatérales, exprimant, au moins formellement, la supériorité de l'intérêt général sur les intérêts privés. La tendance générale du droit de l'eau français est ainsi marquée par une multiplicité de règles de police relatives aux différents usages de l'eau. Or, en dépit de leur apparence juridique "redoutable" les règles de police peinent à assurer une protection efficace des milieux naturels" (voir **I. Doussan, 2003**). Leur élaboration est soumise à des influences multiples, et notamment à la pression des acteurs économiques. Le coût des contraintes qu'elles génèrent doit être "économiquement acceptable", faute de quoi des activités entières risqueraient d'être mises en péril. En outre, sur le terrain, le cumul des disparités dans le suivi administratif, dans les pressions locales des populations et dans une certaine réticence des acteurs concernés, peut jouer à l'encontre de la mise en œuvre de ces politiques.

Pour y pallier et atteindre les objectifs affichés, les pouvoirs publics ont diversifié leur mode d'intervention, en développant des **dispositifs incitatifs, en général financiers** (prélèvements ou/et aides) qui, dans certains cas, accompagnent des **politiques volontaires** (contractualisation, labellisation, ...) en concertation avec les acteurs concernés par un problème donné.

Certains prélèvements ⁹ portent sur la consommation d'eau et contribuent de fait à limiter le gaspillage, d'autres sont destinés à financer la lutte contre la pollution ou la préservation de l'environnement :

- **Redevances "ressource" et redevance "pollution"** fixées et perçues par les agences de l'eau ;
- **Taxe sur la consommation d'eau** qui a remplacé en 2004 la redevance perçue au profit du FNDAE (Fonds national de développement des adductions d'eau) et qui est affectée au budget général ;
- **"Redevance assainissement"** destinée au financement du service public d'assainissement ;
- **Participation pour service rendu** en cas de rejet d'eaux autres que domestiques dans le réseau ;
- **Taxe hydraulique** versée à Voie navigable de France dans les communes qui prélèvent ou rejettent de l'eau dans les rivières et canaux dont cet organisme a la gestion ;

- **Taxe générale sur les activités polluantes** (TGAP), instituée par la loi de finances pour 1999, en vertu du principe pollueur-payeur, dont le champ d'application a été étendu en 2000 par la loi de financement de la sécurité sociale (l'élargissement concerne d'une part les lessives, préparations auxiliaires de lavage et produits adoucissants et assouplissants pour le linge afin de lutter contre la contamination des eaux de surface et des eaux souterraines par les phosphates et d'autre part les **produits antiparasitaires à usage agricole** et les produits assimilés) ;
- **Taxe piscicole** due par les pêcheurs dont le produit est centralisé par le Conseil supérieur de la Pêche.

Les aides sont, elles aussi, de différentes natures :

- **Dispositions fiscales** pour favoriser la construction d'installations et l'acquisition de matériels destinés à protéger la qualité des eaux pour les entreprises industrielles et agricoles imposées au bénéfice réel.
- **Aides spécifiques au niveau des bassins hydrographiques.** Il s'agit au premier chef des aides très diverses prévues par les programmes d'intervention **des agences de l'eau**. Elles peuvent être attribuées aux maîtres d'ouvrage, industriels, collectivités, agriculteurs pour conduire des actions qui contribuent au respect des objectifs sous forme de subventions ou d'avances remboursables sans intérêt. Elles peuvent également être versées à des structures d'assistance technique liées ¹⁰, en général, aux conseils généraux. Ceux-ci ont conduit, à la suite des lois de décentralisation de 1982/83, des politiques spécifiques de gestion de l'environnement et des eaux dont elles ont fait appliquer les orientations par des incitations financières et/ou en se dotant de services relativement étoffés pour leur mise en œuvre.
- **Aides nationales ou européennes destinées à lutter contre les effets négatifs des pollutions diffuses** (nitrates, déjections animales, produits phytosanitaires) **dans le domaine agricole** :
 - **Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (PMPOA) est ainsi une bonne illustration d'une approche négociée fondée sur le volontariat : à l'issue d'une concertation entre les organisations professionnelles agricoles et les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement au plan national, un premier programme avait été adopté, le 8 octobre 1993 dans le but d'inciter les agriculteurs à adapter leurs équipements et leurs pratiques. Les éleveurs dont l'exploitation était supérieure à 70 Unités Gros Bétail (UGB) et relevait de la législation sur les installations classées (ICPE) ont été concernés au premier chef. Ayant l'obligation d'engager des travaux de mise en conformité, ils bénéficiaient en retour de subventions accordées par l'État (au maximum 15% du coût des opérations), les agences de l'eau (30%), les régions (7,5%) et les départements (7,5%). Bloqué en 2000, un deuxième programme d'aides (PMPOA2) a été relancé par un décret du 4 janvier 2002 et adossé cette fois-ci à la directive européenne "nitrate" du 31 décembre 1991 pour être accepté par l'Union européenne.
 - Les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui ont vu le jour en France avec la loi d'orientation agricole de juillet 1999 et auxquels ont succédé en 2002 des outils très semblables, les Contrats d'agriculture durable (CAD), ont donné la possibilité aux agriculteurs de s'engager à mettre en œuvre des pratiques moins dommageables pour l'environnement en contrepartie d'aides financières. Ce principe **d'éco-conditionnalité** qui subordonne le paiement d'aides agricoles au respect de normes environnementales avait été introduit au niveau communautaire dans le cadre du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) consacré au développement rural qui venait d'être créé lors de la réforme de mars 1999. **La réforme de la PAC de 2003** qui devra être mise en œuvre au plus tard en 2007 a franchi un nouveau pas. Elle a étendu l'application de ce principe d'éco-conditionnalité aux aides relevant du premier pilier : leur paiement est conditionné au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles, au respect des textes réglementaires européens et des normes en matière de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, d'environnement et de bien-être des animaux.

24. Une multitude d'intervenants

La gestion de l'eau en France se caractérise ainsi par la profusion des textes, des mesures et des dispositifs qui se complètent ou se chevauchent. En corollaire, comme l'a déjà largement montré ce qui précède, il existe une multiplicité d'échelles géographiques de gestion - l'échelon national, les 11 comités de bassins et les 6 agences de l'eau ¹¹, les 22 régions, les 96 départements et les 36 772 communes, sans oublier le rôle très important joué par l'UE dans l'encadrement juridique de la gestion de l'eau - et une **multiplicité d'intervenants** impliqués, tant aux plans institutionnels et administratifs que scientifiques, techniques et économiques.

Outre ceux qui ont été déjà cités, il faut mentionner des structures publiques opérant sous concession d'Etat comme les sociétés d'aménagement régional (**SAR**) et les associations syndicales autorisées (**ASA**), qui ont joué un rôle opérationnel majeur dans la gestion de la ressource en eau, en particulier en matière agricole, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin (**EPTB**). L'émergence de ces derniers était inscrite dans la logique de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 instituant un dispositif cohérent reposant sur un triptyque composé par les comités de bassin, les agences financières de bassin et des établissements publics pouvant se porter maître d'ouvrage d'opérations à l'échelle du bassin versant ou d'un sous-bassin. La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels et la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux conforte l'existence de ces EPTB en donnant la possibilité et la légitimité à des **établissements publics supracommunaux** régis par le code général des collectivités territoriales (institutions interdépartementales, syndicats mixtes associant régions, départements, et communes) de faciliter la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau et la préservation et la gestion des zones humides.

Par ailleurs, des **acteurs industriels** de statut privé ou public jouent un rôle très important. Des compagnies privées ayant reçu délégation de service public ont fait émerger depuis plus d'un siècle un modèle original de gestion des systèmes de distribution d'eau potable et d'assainissement qu'ils ont très largement développé au niveau mondial. EDF est un autre acteur majeur dans le domaine de l'eau : responsable de l'organisation de l'hydroélectricité en France, EDF a, par des conventions de lâchers d'eau avec des EPTB, étendu son rôle à l'appui aux approvisionnements en eau en période d'étiage. Sont également mobilisées par la gestion d'une ressource qui leur est indispensable de nombreuses organisations professionnelles, au premier rang desquelles les organisations agricoles compte tenu de l'importance des consommations agricoles dans les usages de l'eau.

Enfin les problèmes de l'eau intéressent un **tissu associatif** fourni : associations et fédérations de pêche, de protection de la nature, de pratique de loisirs nautiques, associations de consommateurs ou associations regroupant localement des usagers.

Cet empilement de niveaux et d'acteurs n'est pas sans poser quelques problèmes de coordination et donc d'efficacité quand plusieurs intervenants sont concernés. Il s'ensuit parfois des difficultés pour délimiter le "territoire" légitime d'intervention de chacun, source, dans certains cas des conflits, qui peuvent donner lieu à contentieux.

3. UNE SITUATION ACTUELLEMENT PEU SATISFAISANTE POUR LA FRANCE

Malgré la multiplicité des textes et des dispositifs sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, le bilan dressé par le Ministre de l'Ecologie et du Développement durable, Nelly OLIN, lors de la discussion générale sur le nouveau projet de loi à l'Assemblée nationale en mai 2006 faisait apparaître **trois grands problèmes** :

- **La qualité** des eaux n'atteint encore pas le bon état requis par la directive du fait des **pollutions ponctuelles** et **surtout diffuses** qui compromettent la préservation des ressources en eau destinées à l'alimentation humaine et les activités liées à l'eau ainsi que l'atteinte du bon état écologique des milieux. Pour les pesticides, le sixième bilan publié par l'Institut français de l'environnement constatait en 2002 une contamination généralisée des eaux par les pesticides : sur les 5 800 stations d'observations réparties sur le territoire national, leur présence était détectée au moins une fois dans 80% des stations de mesure en rivière et dans 57% des stations pour les eaux souterraines. Par rapport aux nitrates, quasiment la moitié du territoire national est classée "zones vulnérables". L'objectif de bon état écologique des eaux n'est atteint actuellement que sur environ la moitié des points de suivi de la qualité des eaux superficielles et des eaux côtières. Ces dernières reçoivent les pollutions " amont " de l'ensemble des bassins versants générant des phénomènes tels que des marées d'algues vertes. L'atteinte du bon état écologique des cours d'eau est également limitée du fait de certains ouvrages faisant obstacle dans le lit des cours d'eau et qui entravent la continuité biologique et la circulation des sédiments. La France a déjà été condamnée cinq fois par la Cour de justice des Communautés européennes pour des entorses aux règles européennes dans le domaine de l'eau. Certaines d'entre elles exposent la France à des sanctions financières lourdes. C'est le cas par exemple en matière d'assainissement avec un retard de 8 ans dans la réalisation de la directive "eaux résiduaires urbaines". La difficulté à respecter la norme de 50 mg/litre en nitrates dans les eaux destinées à la production d'eau potable en Bretagne représente aussi un risque. En l'état actuel, selon le ministère, "un tiers des masses d'eau devraient atteindre un bon état d'ici 2015, un tiers ne le pourront en aucun cas si rien n'est fait et un tiers présentent un risque potentiel de ne pas satisfaire aux critères européens".
- **La gestion quantitative de la ressource en eau pose également des problèmes.** Certaines régions connaissent en effet des déséquilibres chroniques entre les besoins et les ressources. Mais l'importance de ces déséquilibres s'est amplifiée au cours des dernières années, ce qui a obligé les préfets à prendre des mesures de restriction de l'usage de l'eau.

- **L'organisation institutionnelle enfin ne permet pas toujours de faire face aux difficultés qui se présentent.** Les lois se sont ajoutées les unes aux autres sans que la cohérence entre les différents textes ait été convenablement assurée et alors que le partage des compétences entre les différents niveaux de l'Etat (Services centralisés et déconcentrés), les collectivités territoriales, les différentes organisations d'usagers,... n'assure pas toujours une synergie parfaite. A cela s'ajoute la nécessaire harmonisation des textes et des pratiques avec les lois de décentralisation qui ont accru l'implication financière des collectivités, en particulier des départements, dans la gestion de l'eau. Bien adaptée pour répondre à des enjeux ponctuels, sectoriels, avec des responsabilités bien identifiables, l'organisation actuelle montre ses limites quand il faut s'attaquer à des enjeux plus généraux comme les pollutions par les engrais et les produits phytosanitaires, la maîtrise des eaux de ruissellement et le renouvellement des canalisations ou encore la qualité défailante de l'assainissement non collectif.

4. LE NOUVEAU PROJET DE LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES : UN ACCOUCHEMENT DIFFICILE

Face à ce bilan médiocre et conscient de l'effort à faire pour satisfaire à l'obligation de résultat fixée pour 2015 par la directive cadre européenne, le Ministère de l'écologie et du développement durable avait saisi l'opportunité que représentait cette directive, pour relancer, dès 2003, la discussion d'un **projet de loi sur l'eau** qui comporte à la fois des aspects réglementaires transposant entre autres des textes européens et des **aspects institutionnels et financiers, objets de débats, voire de polémiques.**

Deux points sont plus particulièrement en discussion depuis de nombreuses années et expliquent sans doute que divers autres projets de loi soient restés dans les cartons compte tenu de la difficulté à concilier des manières de voir et des intérêts divergents :

* Une première contestation est portée par le ministère des Finances depuis la loi du 16 décembre 1964. **Celle-ci avait octroyé aux agences financières de bassin le droit de percevoir directement, sans passer par le Trésor public, les redevances** qui leur ont permis de lutter, dans un premier temps, contre les pollutions industrielles considérées comme le principal point noir, puis, au début des années 80, d'aider les collectivités locales en matière d'assainissement des rejets urbains, la France étant très en retard sur d'autres pays d'Europe dans ce domaine. **L'inconstitutionnalité de ce système de redevances "affectées"** avait été confirmée par décision du 23 juin 1982 par le Conseil constitutionnel : n'étant pas perçu en échange d'un service rendu, ces "redevances" sont en fait des impositions, dont les agences ne pouvaient juridiquement ni fixer le montant, ni recevoir directement les produits, ce qu'elles faisaient pourtant. Plusieurs arrêts du Conseil d'État, restés sans effet, avaient suivi dans le même sens. Le budget des agences échappait ainsi au contrôle du ministère des finances, malgré son importance (près de 2 milliards d'euros par an, soit trois fois le budget du ministère de l'Ecologie et du Développement durable). Il est vrai que ce budget avait particulièrement progressé avec la montée de l'écologie politique à la fin des années 80 et la mise en œuvre de la directive européenne relative "aux eaux résiduaires urbaines" du 21 mai 1991 imposant que 90% des rejets urbains soient épurés. Les ressources financières nécessaires avaient été dégagées par l'augmentation des redevances perçues par les agences (ceci a contribué à la forte progression du prix de l'eau potable au début des années 1990 et notamment en 1992) plutôt que par un recours aux impôts locaux (avec des communes très endettées à cette époque).

Le rapport du Conseil d'Etat joint à l'ordonnance de codification du code de l'environnement du 18 septembre 2000 indiquait prudemment que "les articles fondateurs des redevances des agences de l'eau [n'avaient] pas été codifiés et [avaient] été maintenus en l'état dans l'attente d'une refonte d'ensemble dans le cadre du projet de loi sur l'eau... ". Le projet de loi prévoit ainsi que le **Parlement fixe à l'avenir le taux, l'assiette et les modalités de recouvrement des redevances de l'eau.** Après quarante ans d'un fonctionnement leur garantissant une grande indépendance financière, **les agences de l'eau perdent une partie de leur autonomie.**

Elles risquent d'autant plus de la perdre que le projet confie au Parlement la définition des orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences et qu'il crée un Office national de l'eau et des milieux aquatiques (l'ONEMA). Il remplacera le conseil supérieur de la pêche et permettra d'unifier et de simplifier les outils issus de la législation sur la pêche et de la législation sur l'eau. L'objectif est d'institutionnaliser, au plan national, un pôle d'animation d'une politique de l'eau concertée, associant les partenaires représentés dans les comités de bassin (État, collectivités locales, usagers, société civile). La tutelle des agences de l'eau reste certes de la compétence de l'administration, mais l'ONEMA sera, aux côtés de la Direction de l'eau du MEDD, le second bras armé concourant à l'exercice des missions nationales dans le domaine de la politique de l'eau... !

Une évolution vers une centralisation de la politique de l'eau ne serait cependant pas nécessairement du goût de tout le monde : Les maires (qui sont aussi parfois sénateurs et députés) ont largement bénéficié du système actuel pour financer des équipements d'épuration depuis 25 ans et ne voient pas sans crainte la transformation du mode de financement des agences, dont le budget dépendra de la plus ou moins grande "générosité" de l'Etat dans un contexte de déséquilibre des finances publiques. Les maires des communes rurales avaient

d'ailleurs été échaudés à l'occasion de la suppression pour 2005 du Fonds national des adductions d'eau (FNDAE) qui assurait des missions de solidarité entre le milieu urbain et le milieu rural et du transfert de la gestion des dépenses d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural aux agences de l'eau. Il en serait de même pour les Conseils généraux et Conseils régionaux, dont les lois de décentralisation ont renforcé le rôle. Ils interviennent largement, y compris financièrement, à côté des agences de l'eau, dans la vie des bassins (en participant aux comités de bassin, en aidant les ETBE ou en développant des programmes spécifiques). Les Conseils régionaux ont par exemple dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, auxquels peuvent être associées les agences de l'eau, l'opportunité de programmer certains investissements très lourds comme des barrages ou de grands projets d'équipements.

* Un autre sujet de polémiques a émergé depuis une dizaine d'année, **l'inéquité dans l'assiette de recouvrement des redevances** : le budget des agences est alimenté à 84% par les ménages domestiques via leur consommation, à 15% par les industriels et à 1% par les agriculteurs. Cette répartition a pu avoir une certaine légitimité "historique" dans la mesure où c'est à la résorption des pollutions domestiques et industrielles que se sont initialement attaquées les agences et où les particuliers étaient certes les principaux payeurs, mais aussi les principaux bénéficiaires de la manne : ils percevaient en effet près des trois quarts des sommes dépensées par les agences à travers les subventions aux collectivités locales. Cette répartition correspond de moins en moins à la participation actuelle des uns et des autres au prélèvement d'eau (du fait en particulier du développement des cultures irriguées) et à la pollution (les pollutions domestiques et industrielles ayant été largement résorbées contrairement aux pollutions diffuses d'origine agricole).

Le projet de loi prévoit bien apparemment une augmentation de la contribution agricole au budget des agences (celle-ci passant de 1% à 4%). Mais, outre sa modicité, elle se fait sans prélèvement supplémentaire sur l'agriculture, puisque cette "augmentation" résulte de la transformation de la TGAP payée, depuis le 1er janvier 2000, par les fabricants de produits phytosanitaires au budget de l'Etat en une redevance versée par les distributeurs aux agences de l'eau. Dans un communiqué du 21 mars 2005, les verts dénonçaient ainsi un projet consacrant le principe du **"pollueur/payé"** et **abandonnant la perspective de taxe sur les nitrates** "bien que l'activité agricole soit la plus forte consommatrice d'eau (70%) et qu'elle contribue pour plus de moitié à sa pollution,...". Le législateur renoncerait ainsi à faire progresser l'application du principe pollueur-payeur en agriculture.

Il est vrai que ce phénomène est depuis longtemps sous les feux des projecteurs : P. Rainelli, N. Raould, D. Vermersch constataient en 1996 **"le lent cheminement du principe pollueur-payeur dans l'agriculture"**. "Dans son principe, la loi du 16 décembre 1964 prévoyait que toutes les activités susceptibles d'altérer la qualité des eaux étaient soumises à la redevance de déversement. Les dispositions pratiques concernant le calcul de la redevance (décret du 28 octobre 1975) n'excluaient pas l'agriculture. Certaines agences financières de bassin élaborèrent les années suivantes un système de paiement tenant compte à la fois de la taille des élevages et de la qualité de l'épandage, mais les choses n'allèrent pas au-delà". Les auteurs faisaient remarquer que **"l'application du principe pollueur-payeur à l'agriculture apparaissait comme un processus de longue haleine, ayant à peine démarré** avec l'application aux élevages les plus importants. En outre, le régime est de nature dérogatoire et le passage aux cultures ne semble pas être pour tout de suite". Remarque pertinente puisque 10 ans après, deux Ministres celui de l'Agriculture et de la Pêche et celui de l'Ecologie et du Développement durable sont obligés d'appeler les éleveurs situés en zone vulnérable et qui ne se seraient pas encore engagés dans la démarche du PMPOA2, mis en place avec une échéance au 31 décembre 2006, à le faire, afin que la France respecte son engagement communautaire d'assurer, avant la fin 2006, une application efficace de la directive "nitrates" dans les zones vulnérables.

5. CONCLUSIONS

Les agences de l'eau se trouvent ainsi en première ligne dans le nouveau projet de loi sur l'eau. Les actions qu'elles ont conduites dans des domaines où les sources de pollution sont facilement identifiables (industries, collectivités) et où les aides peuvent être ciblées ont permis de combler assez largement le retard de la France. Il n'en a pas été de même pour les pollutions agricoles diffuses et les agences n'ont pu ou n'ont su fournir des solutions adaptées aux nouvelles missions plus complexes qui leur ont été confiées à partir de 1992 en matière de protection et d'aménagement des éco-systèmes aquatiques, de protection des nappes d'eau souterraines. Le bilan peu satisfaisant dressé plus haut quant à la qualité des eaux, même s'il ne leur est pas totalement imputable, les a fragilisées, a donné plus de poids à certaines critiques et a permis d'introduire dans le nouveau projet de loi quelques évolutions sur le plan institutionnel et financier.

Par contre, le monde agricole a provisoirement réussi à écarter de ce projet les mesures qui lui seraient le plus défavorables (voir **A. Brun, 2003/12**) - (taxation des nitrates et rééquilibrage de l'assiette de recouvrement des redevances). Les débats ne sont cependant pas clos et la trop grande place faite aux politiques volontaires par rapport aux politiques autoritaires, voire coercitives dans le domaine agricole, reste contestée en terme d'efficacité. Face à des situations complexes, **les études économiques ne peuvent pas toujours trancher de tels débats**.

Pour la Fédération d'associations écologistes France Nature Environnement, même si le projet actuel "est loin d'être satisfaisant et souffre cruellement d'un manque d'ambitions réformatrices, il est urgent d'adopter cette

loi, sans attendre la mise en oeuvre du principe de perfection, tout en visant son amélioration". Le texte intègre en effet toute une série de mesures utiles, dont il serait dommageable de retarder l'application.

La navette parlementaire suit actuellement son cours : le 10 mars 2005, un premier texte de loi a été soumis en première lecture au Sénat qui l'a amendé, adopté et transmis à l'Assemblée nationale le 14 avril 2005. Les députés ont à leur tour examiné et adopté en première lecture le 19 mai 2006 un texte qui est reparti au sénat le 31 mai 2006 et qui vient d'être adopté en deuxième lecture le 11 septembre 2006 ¹².

Même si l'essentiel du chemin semble fait, une incertitude subsiste quant à son inscription dans les débats parlementaires avant les prochaines échéances électorales..., la version définitive de la loi n'est pas encore écrite et des interrogations demeurent par ailleurs quant à la manière dont les choses se mettront concrètement en place.

Encadré : Les principaux types de polluants

La pollution se définit comme la **dégradation** d'un milieu naturel par introduction d'un polluant. Cette notion est très importante, puisqu'en l'absence de conséquences négatives pour le milieu, on ne peut pas parler de pollution. Concrètement, pour une même substance, son caractère polluant sera plus ou moins élevé en fonction des quantités déversées dans le milieu et de la capacité de ce milieu à l'éliminer naturellement. En ce qui concerne l'eau, les milieux potentiellement sujets à la pollution sont les cours d'eau, les nappes souterraines, les mers, les lacs, les retenues d'eau, etc.

Les matières organiques fermentescibles constituent, de loin, la première cause de pollution des ressources en eaux. Ces matières organiques (déjections animales et humaines, graisses, etc.) sont notamment issues des effluents domestiques, mais également des rejets industriels (industries agro-alimentaires, en particulier). La première conséquence de cette pollution réside dans l'appauvrissement en oxygène des milieux aquatiques, avec des effets négatifs sur la survie de la faune.

Les éléments minéraux nutritifs (nitrates et phosphates) proviennent pour l'essentiel de l'agriculture et des effluents domestiques. Ils contribuent à la dégradation de l'environnement résultant d'un envahissement par les végétaux (eutrophisation...) et posent des problèmes lors de la production de l'eau potable.

Les composés organiques de synthèse (produits phytosanitaires ou "pesticides"), issus de l'agriculture "intensive", compliquent, comme les nitrates, les processus de production de l'eau potable. Par ailleurs, ces substances peuvent s'accumuler au fil de la chaîne alimentaire et engendrer des effets plus ou moins graves sur la santé humaine.

Les métaux lourds (mercure, cuivre, cadmium, etc.) peuvent avoir des effets toxiques dommageables pour le milieu aquatique. Leur accumulation dans les chaînes alimentaires peut là encore avoir des effets graves sur la santé.

Les hydrocarbures peuvent contaminer les ressources en eau selon différentes modalités : rejets industriels, rejets des garages et stations-services, ruissellement des chaussées, effluents domestiques...

Par extension, on parle aussi de **pollution thermique** : Les variations naturelles de température des milieux aquatiques sont d'une amplitude beaucoup plus faible que celle des milieux terrestres. Les organismes aquatiques sont donc nettement plus sensibles aux changements de température, même faibles. De ce fait, ils sont particulièrement exposés lorsqu'ils sont soumis à une "pollution thermique" (rejet d'eaux chaudes dans le milieu).

1 Bassin versant : territoire géographique sur lequel toutes les eaux reçues suivent une pente commune vers la mer. Il a servi de support pour la mise en place d'un dispositif de gestion de l'eau dans la loi sur l'eau du 16 décembre 1964. La directive cadre européenne du 23 octobre 2000 a depuis institué cette notion de bassin versant à l'ensemble de l'Europe, permettant une meilleure gestion des ressources transfrontalières.

2 C'est le cas dans les régions PACA et Languedoc-Roussillon, qui sont des zones anciennes **d'irrigation** et où l'horticulture et les cultures fruitières sont prépondérantes. C'est aussi le cas dans le Sud-Ouest (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-charentes) où la maïsiculture domine : elle représente entre 70 et 80% des surfaces irriguées avec un triplement de cette surface irriguée dans les années 90. D'ailleurs, sur la période 1988-2000, la moitié de l'accroissement de la surface irriguée totale en France est associée au développement du maïs irrigué. Le maïs représente aujourd'hui 50% de la sole irriguée en France, soit environ 781 000 ha (66% dans le Sud-Ouest), suivi de l'horticulture (18%) et des oléagineux (10%). Environ 60% des vergers irr7

3 Les services de distribution d'eau potable, de collecte et de traitement des eaux usées sont sous la responsabilité des **communes**. Celles-ci, seules ou regroupées en syndicats, peuvent choisir soit de régir elles-mêmes ces services (gestion directe ou régie), soit de confier l'un ou l'autre à une entreprise privée (gestion déléguée). Le prix de l'eau est fixé au sein de chaque commune ou syndicat.

4 A titre d'exemple, citons la loi Sapin du 29 janvier 1993, relative "à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques", qui porte entre autre sur les rapports contractuels entre les collectivités et les entreprises spécialisées délégataires.

5 Depuis 2000, un effort a été fait pour rassembler et organiser la présentation de toutes les dispositions se rapportant aux problèmes de l'eau dans les sept livres **du code de l'environnement**, dont les trois derniers sont en cours d'achèvement.

6 La loi du 2 février 1995 (dite "Loi Barnier") avait renforcé la loi du 22 juillet 1987 relative à "l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs" en créant les PPRI (plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations) et en instaurant une procédure d'expropriation des biens exposés à certains risques majeurs menaçant gravement les vies humaines.

7 Le décret du 20 décembre 2001 "relatif aux eaux destinées à la consommation humaine", à l'exclusion des eaux minérales naturelles", entré en vigueur depuis décembre 2003, renforce l'application du principe de précaution en matière de qualité de l'eau. Il précise les normes de qualité de l'eau du robinet, leurs modalités de contrôle, les normes de qualité des eaux brutes utilisées pour la production d'eau potable, les règles d'hygiène applicables aux installations de distribution d'eau potable, les périmètres de protection des zones de captage. Il met en conformité le droit français avec la directive européenne du 3 novembre 1998.

8 La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 transpose en droit français la directive européenne du 21 mai 1991 sur la qualité des eaux résiduaires urbaines. L'évolution essentielle est l'obligation faite aux communes de contrôler les équipements d'assainissement non collectifs par la mise en place de services spécifiques avant le 31 décembre 2005.

9 Sous ce terme sont regroupées à la fois les redevances pour les services rendus et les impositions, prélèvements publics qui ne sont pas des redevances. A ce jour il n'existe pas de définition constitutionnelle "positive" des impôts de toutes natures. C'est une définition négative qui donne lieu parfois à interprétation et à contestation, comme c'est le cas pour les redevances perçues par les agences de l'eau.

10 Comme les Services d'Assistance Technique à l'Exploitation des Stations d'Épuration (SATESE) les Services d'Assistance Technique à l'Assainissement Autonome (SATAA), les Missions d'Expertise et de Suivi des Epanchages (MESE) les Services d'Assistance Technique pour l'Eau Potable (SATEP), l'Assistance Technique à l'Epanchage des Effluents d'Élevage (ATE).

11 Il existe aujourd'hui sept comités de bassin sur le territoire métropolitain (La loi "Corse" du 22 janvier 2002 a créé deux bassins distincts, Rhône-Méditerranée et Corse, gérés par la même agence de l'eau) et, depuis 1997, quatre comités de bassin dans les DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) en application de la loi sur l'eau de 1992. En outre, la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a prévu la création dans les DOM **d'offices de l'eau** sous la forme d'établissements publics locaux rattachés aux conseils généraux. Ces offices de l'eau sont dotés de compétences similaires à celles des agences de bassin métropolitaines. En pratique, seuls les offices de l'eau de la Réunion et de la Martinique sont en activité. Celui de la Guyane fait actuellement l'objet de délibérations, le processus semble en revanche ralenti en Guadeloupe. Par ailleurs, la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a créé un comité de bassin à Mayotte, qui est en cours d'installation. Les dispositions du code de l'environnement relatives aux offices de l'eau des DOM devraient, en outre, être rendues prochainement applicables à Mayotte et un office de l'eau devrait également y voir le jour.

12 Le Sénat a introduit quelques nouvelles mesures dans le domaine agricole : la taxation des substances chimiques d'origine animale pour lutter contre les pollutions diffuses, la création d'un registre retraçant la distribution des produits phytosanitaires. Un volet stockage de l'eau a été introduit dans le dossier irrigation. La redevance sur les boues d'épuration a été divisée par deux et la redevance " élevage" légèrement modifiée.

Sources et pour en savoir plus :

- **Barbier J.M., Bontems P., Carpentier A., Lacroix A., Laplana R., Lemarié S., Turpin N.**, décembre 2005. Aspects économiques de la régulation des pollutions par les pesticides. Terreaux J.P., (éd.), 2005. Economie des équipements pour l'eau et l'environnement.
- **Brun A., Marette S.**, avril 2005. Le financement et l'organisation de la police de l'eau en France.
- **Lacroix A., Mollard A., Bel F., Sauboua E., Ruget F., Clastre P., Mary B., Justes E., Le Bas C., Thomas A., Salanié F., Laurent F., Ruelland D.**, avril 2005. Impact des systèmes de production agricole sur la qualité de la ressource en eau et régulation économique des pollutions diffuses en Rhône-Alpes.
- **Carpentier A., Nauges C., Reynaud A., Thomas A.**, juillet 2004. **Une mesure de l'effet de la délégation sur le prix de l'eau potable en France**. INRA Sciences sociales, n° 2.
- **Bonnieux F., Point P.**, 2004. Approche économique d'une gestion multi-usage de la ressource en eau : application au cas des rivières impliquant l'usage hydroélectrique. Bilan du Programme.
- **Brun A.**, décembre 2003. Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole.
- **Doussan I.**, 4-5 décembre 2003. Colloque SFDE "Environnement et santé". Quelques illustrations concrètes des relations environnement et santé : l'exemple de la gestion de l'eau.
- **Amigues J.P., Arnaud F., Bonnieux F.**, 2003. Evaluation des dommages dans le domaine de l'eau : contribution à la constitution d'une base de données française.
- **Appéré G., Bonnieux F., Rainelli P.**, avril 2003. **Pêche récréative et risques sanitaires : le cas des coquillages**. INRA Sciences sociales, n° 3/02.
- **Doussan I.**, 2002 : Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?

- Nicourt C., Girault J.M., mars 2002. **Politiques réglementaires et politiques volontaires : un couple de prescriptions efficace pour limiter les pollutions d'origine agricole ?** INRA Sciences sociales, n° 4/01.
- Nauges C., Reynaud A., Thomas A., décembre 1998. **Consommation domestique d'eau potable et tarification.** INRA Sciences sociales, n° 5.
- Rainelli P., Raould N., Vermersch D., août 1996. **La maîtrise des pollutions d'origine agricole dans les élevages.** INRA Sciences sociales, n° 4.

Plus d'informations :

- Site du ministère de l'Ecologie et du Développement durable.
- Site du Centre d'information sur l'Eau (C.I.EAU).
- Site dédié à l'eau de "Service Public".
- Site général des Agences de l'eau.
- Site de l'Institut français de l'Environnement (IFEN).
- Site interministériel Eau-International-France consacré au défi mondial de l'eau.
- Site de l'Office international de l'Eau.
- Site de l'Association scientifique et technique pour l'Eau et l'Environnement (ASTEE).