



Le 30 mars 2005, Thierry Guénin

L'eau est au cœur de toutes les problématiques de développement et de lutte contre la pauvreté. « L'eau est nécessaire à tous les aspects de la vie » comme le rappelle l'Agenda 21 des Nations Unies. La qualité de l'eau distribuée est un facteur sanitaire important. De plus, en améliorant l'accès favorise l'éducation et l'égalité des sexes car la corvée d'eau repose la plupart du temps sur des populations féminines. Plus généralement l'eau est un élément essentiel de la vitalité des territoires.

L'Union Européenne a adopté une directive en 2000. Cela conduit la France à mettre en place une politique de gestion des eaux visant notamment à obtenir "un bon état écologique des rivières en 2015" (rappelons d'ailleurs que la France a été condamnée à plusieurs reprises pour la faible qualité de ses eaux).

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 22 décembre 1992 une résolution déclarant le 22 mars de chaque année "Journée mondiale de l'eau". L'objectif poursuivi était d'inciter les Etats à déployer des actions de sensibilisation du grand public liées à la **conservation et au développement des ressources en eau**. Ces impulsions internationales ont conduit l'Europe à adopter au tournant du millénaire une directive de l'eau pour atteindre le bon état sous quinze ans.

Qu'en est-il en France? Si 98% de la population a un accès direct à l'eau potable, tout n'est pas aussi limpide qu'il pourrait y paraître en matière de qualité des eaux et d'équilibre biologique. Une étude datée de 2002, réalisée par Institut Français de L'Environnement, révélait la présence de pesticides dans la majorité des 5800 stations d'observation réparties sur le territoire. L'objectif de bon état écologique des eaux n'est par ailleurs atteint que sur environ la moitié des points de suivi de la qualité des eaux superficielles et des eaux côtières. Un projet de loi est l'ordre du jour du Conseil des Ministres et sera soumis au Parlement.

Ce projet de loi vise à se doter des **outils juridiques** qui permettront d'atteindre le bon état écologique des eaux en 2015. Il ambitionne également de donner les **moyens budgétaires** aux collectivités de faire face aux investissements importants qu'elles doivent réaliser pour les services d'eau potable et d'assainissement. Ainsi il est prévu un prélèvement annuel de 2 milliards d'euros au bénéfice des agences de l'eau. Son financement sera à la charge essentielle des ménages.

Situation et Contexte du projet de loi sur l'eau

L'eau un enjeu planétaire de développement durable

Adopté par les pays signataires de la déclaration de Rio de Janeiro en juin 1992, l'Agenda 21 fixait à son chapitre 18 l'objectif suivant : « veiller à ce que l'ensemble de la population de la planète dispose en permanence d'approvisionnements suffisants en eau de bonne qualité tout en préservant les fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques des écosystèmes ».

THINK TANK



ALTERMONDE

DEPUIS 2002

www.altermonde.org

Altermonde a pour projet d'inventer un nouveau monde, équitable, solidaire ; de promouvoir, par une logique de don dans l'espace et dans le temps, une politique de répartition de la richesse, dans le respect de la justice sociale, qui pèse chaque décision à l'aune de ses implications globales, locales et durables – plutôt qu'à ses seules conséquences immédiates - ; de favoriser son émergence.

Altermonde vise un quadruple objectif : exprimer l'insatisfaction face à l'organisation actuelle du monde et poser le constat de l'impasse dans laquelle la société est engagée, énoncer les principes fondateurs d'une socialité renouée, être l'espace de partage de la réflexion sur ces questions essentielles dans un esprit d'écoute et d'envie de travailler ensemble, être le lieu où s'élaborent des actions et des expérimentations qui vont dans le sens d'engendrer ou de favoriser l'émergence de cet autre monde.

Altermonde a pour vocation d'analyser pourquoi le productivisme conduit à une aporie, d'imaginer les voies et moyens de la dépasser, de proposer et d'initier des expérimentations de nouveaux modèles, de déployer des campagnes d'information ou de mobilisation sur des thématiques en rapport avec ses ambitions.

Selon l'OMS, en 2002, **plus d'un milliard de personnes ne disposaient pas d'un service d'approvisionnement en eau suffisant** et 2,6 milliards n'avaient pas accès à des services d'assainissement de qualité (dont plus de la moitié vivent en Inde et Chine).

Si des progrès ont été enregistrés au cours des années 90 sur l'accès à l'eau potable dans de nombreuses régions, l'Afrique subsaharienne reste particulièrement sinistrée.



En référence à l'Agenda 21, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 22 décembre 1992 une résolution déclarant le 22 mars de chaque année "Journée mondiale de l'eau". L'objectif poursuivi était d'inciter les Etats à déployer des actions de **sensibilisation du grand public liées à la conservation et au développement des ressources en eau**.

Cette année, la Journée Mondiale de l'Eau a inauguré la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau, source de vie » dont le principe a été adopté par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Comme le précise Kofi Annan « Le but de cette opération est d'atteindre d'ici à 2015 les objectifs convenus à l'échelon international dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, et de poser les bases de nouveaux progrès dans les années qui suivront. »

La situation en France

Si 98% de la population a un accès direct à l'eau potable, tout n'est pas aussi limpide qu'il pourrait y paraître en matière de qualité des eaux et d'équilibre biologique. Une étude datée de 2002, réalisée par Institut Français de L'Environnement, révélait la **présence de pesticides dans la majorité des 5800 stations** d'observation réparties sur le territoire. L'objectif de bon état écologique des eaux n'est par ailleurs atteint que sur environ la moitié des points de suivi de la qualité des eaux superficielles et des eaux côtières.

Comment est organisée la gestion de l'eau en France ?

Il convient de distinguer deux grands domaines : la distribution en eau potable et la gestion des bassins hydrographiques.

La France métropolitaine est découpée en **7 bassins hydrographiques naturels** : Artois Picardie, Seine Normandie, Rhin-Meuse, Rhône Méditerranée, Corse, Loire Bretagne, Adour-Garonne. **La gestion des eaux s'appuie sur le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)** initié par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Ce schéma directeur s'articule autour de six enjeux fondamentaux.

- ◇ la prévention et la gestion des risques naturels et technologiques,
- ◇ la gestion et la protection des milieux aquatiques,
- ◇ la gestion qualitative de la ressource,
- ◇ l'alimentation en eau potable et la santé publique,
- ◇ la gestion quantitative de la ressource,
- ◇ l'organisation de la gestion concertée.

A ce schéma construit pour chaque bassin s'ajoute des SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Ces SAGE sont mis en place pour définir le cadre d'un projet local, sous la houlette du préfet qui en est le coordonnateur. La première étape est de définir son périmètre géographique. Il est fixé par le préfet après consultation et en tenant compte des limites naturelles. Une fois le périmètre établi, est mise en place une Commission Locale de l'Eau composé de représentants des élus, des usagers et de l'Etat. Elle est chargée de l'élaboration, et du suivi du SAGE. Le SAGE est important car, par exemple, toutes les décisions administratives liées à la gestion de l'eau doivent ensuite le prendre en compte.

Au côté de ces acteurs qui participent à la gestion des eaux en France, l'on trouve les acteurs de la distribution d'eau potable. L'acteur majeur du service des eaux est la commune ou le groupement de communes. Ils sont responsables de l'adduction d'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales. La gestion peut être assurée directement par la collectivité, en gestion déléguée sous forme d'affermage ou de concession, ou encore sous forme de gestion mixte.



Directive cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000



Cette Directive classe les masses d'eau (rivières, lacs, nappes, eaux côtières...) en 3 catégories « naturelles », « fortement modifiées » et « artificielles ». Les noms sont explicites et s'appliquent selon le niveau d'emprise de l'homme et l'industrialisation des masses d'eau. Cependant une même rivière peut être classée différemment selon ses tronçons, telle portion aménagée en port fluvial ou en retenue à l'amont d'un barrage hydraulique peut être classée en « artificiel », telle autre à l'aval immédiat d'un barrage en zone « fortement modifiée », tandis que le reste de la rivière peut être qualifié de « masse d'eau naturelle ».

Pour les masses d'eaux naturelles la Directive Cadre Européenne (DCE) se fixe comme objectif d'atteindre un « bon état écologique », pour les masses d'eaux fortement modifiées, l'objectif est de viser un « bon potentiel écologique ». Ces deux objectifs recouvrent des réalités différentes et les caractéristiques pour les apprécier varient.

Ainsi l'état écologique se mesure en fonction de paramètres physiologiques et biologiques selon une échelle à 5 niveaux (mauvais, médiocre, moyen, bon et très bon), tandis que le bon état chimique s'évalue à partir de l'état chimique, des normes et des usages selon une échelle à deux niveaux (bon, pas bon).

La DCE demande à ce qu'une autorité soit chargée de l'application des règles, et que des districts (zones cohérentes hydrauliques soient établies) ; en France ce sont les Bassins de l'eau.

Elle fait **obligation à ces bassins de définir d'ici 2015 un plan de gestion de l'eau qui permette de viser le bon état écologique et le bon potentiel**. Cela suppose pour les milieux naturels de mettre en œuvre les actions nécessaires pour stopper sous 20 ans (2021) les rejets de substances dites prioritaires dangereuses. En application de la directive cadre, une première liste de 33 substances a été adoptée comprenant des métaux, des pesticides, des hydrocarbures (décision n° 2455/2001/CE du 20 novembre 2001)

La DCE demande à ce qu'une analyse économique soit conduite pour optimiser la gestion de la ressource en eau, les investissements nécessaires et que soit définie une tarification adaptée de l'utilisation et de la pollution de l'eau.

Enfin la DCE demande que soient assurées l'information, la consultation et la participation du public.

La Directive Cadre doit être transposée dans les législations nationales en 2003, un état des lieux doit être fait en 2004, un programme de surveillance de l'eau opérationnel en 2006, un tarification opérante en 2010, et un plan d'action opérant en 2012, pour un bilan de la Directive en 2015.

Il est à noter qu'en matière de gestion de l'eau, et compte tenu du potentiel énergétique des masses d'eau, deux autres textes interfèrent : la Directive Européenne sur les énergies renouvelables qui fixe à 21% l'ambition, et le protocole de Kyoto qui est (enfin) entré en vigueur.

Projet de loi sur l'eau en France

Conformément à cette Directive, la France doit mettre en place une politique de gestion des eaux visant notamment à obtenir "un bon état écologique des rivières en 2015" (rappelons d'ailleurs que la France a été condamnée à plusieurs reprises pour la faible qualité de ses eaux).

Pour porter cet objectif, un projet de loi sur l'eau a été élaboré par le Gouvernement. Présenté en conseil des ministres le 9 mars dernier, il sera soumis au Parlement.

Le projet de loi répond selon les termes du ministre de l'écologie et du développement durable lors de sa présentation au Sénat à deux orientations essentielles :

> Tout d'abord nous donner **les outils juridiques qui permettront d'atteindre le bon état écologique des eaux en 2015**.

> Ensuite donner **les moyens budgétaires aux collectivités de faire face aux investissements importants qu'elles doivent réaliser pour les services d'eau potable et d'assainissement**.



Il est structuré autour des axes suivants :

- ◇ rénover l'organisation institutionnelle notamment les **agences de l'eau**,
- ◇ lutter contre les pollutions diffuses et reconquérir la **qualité écologique** des cours d'eau,
- ◇ renforcer la **gestion locale et concertée** de la ressource en eau,
- ◇ donner les outils aux maires pour pouvoir **mieux gérer les services publics de l'eau potable et de l'assainissement**,
- ◇ réformer **l'organisation de la pêche**.



Composé de 50 articles, il fait suite aux multiples tentatives des gouvernements précédents. Si certaines avancées sont saluées, le document proposé est loin de faire l'unanimité. On lui reproche notamment son manque d'ambition. En effet, en s'attachant essentiellement à l'organisation institutionnelle de la politique de l'eau, le projet se garde bien de traiter le problème de la pollution de l'eau par le milieu agricole (selon la volonté réaffirmée de l'Elysée). De plus, aucune mesure incitant à la réduction de la consommation n'est proposée.

L'article 37 du texte présente **les sept redevances pouvant être perçues par les agences de l'eau**, dont deux sont nouvelles : la redevance pour « stockage d'eau en période d'étiage » et la redevance pour « obstacle sur les cours d'eau ». La redevance pour « modernisation des réseaux de collecte » se substitue à l'application du coefficient d'agglomération, et la redevance pour protection du milieu aquatique remplace la taxe piscicole. Enfin, la redevance pour « pollution diffuse » remplace la TGAP (Taxe Générale sur les Activités Polluantes) sur les pesticides. Les redevances pour la « pollution de l'eau » et pour le « prélèvement d'eau », sont maintenues. Enfin de « prix de l'eau » sera plafonné.

Ce dispositif devrait conduire à **un prélèvement annuel de 2 milliards d'euros au bénéfice des agences de l'eau** et en laisser le financement à la charge essentielle des ménages. En effet, même si une inflexion est inscrite dans le projet de loi, les Français continueront d'assurer l'essentiel des contributions (82% du total au lieu de 86% actuellement), tandis que la part des agriculteurs passera de 1% à 4%.

L'association UFC Que Choisir s'insurge contre un projet qui fait du consommateur le principal financeur de la politique de l'eau. Elle souligne le fait que ce texte ne correspond pas à l'article 4 de la Charte de l'Environnement qui prévoit que toute personne doit contribuer à la réparation de dommages qu'elle cause à l'environnement

C'est cependant là l'expression de la volonté du gouvernement qui pense, au travers de la voix de son ministre de l'Ecologie qu'il « est préférable de favoriser les bonnes pratiques agricoles ». Il mise sur le fait que « les nouvelles contraintes résultant de la réforme de la politique agricole commune (PAC) seront lourdes de portée » et qu'elles « modifieront le comportement agricole et favoriseront les pratiques extensives ».

De son côté, le Parti Socialiste craint que ce projet de loi « ne soit pas la réforme profonde que l'on devait attendre » car les « assiettes de redevances » ne correspondent pas aux « finalités » visées. Il explique qu'« alors que la France est très en retard en matière de pollution des nappes et des rivières par les produits phytosanitaires (notamment rejets de phosphore et des nitrates), ce projet ne se fixe aucun objectif de qualité des eaux, augmente le champ des missions confiées aux agences de bassin et limite les moyens qui leur sont donnés ».

Le projet de loi met en œuvre la notion de préservation biologique en identifiant comme milieu à protéger les zones frayères, celles là mêmes où les conditions de reproduction sont très favorables.

Les **procédures d'entretien des rivières sont revues** et de nouvelles règles doivent fixer les débits **minimaux que les ouvrages hydrauliques** devront laisser aux cours d'eau, en modifiant la notion de débit réservé qui ne pourra être inférieur au dixième ou au vingtième selon la nature des ouvrages qui équipent la rivière.

Le projet de loi revoit également la composition des comités de bassin de l'eau, ils seront composés à 50 % d'élus, 30% d'usagers et 20% d'Etat. Les missions des agences de l'eau sont renforcées afin de favoriser l'assainissement en milieu rural et notamment le développement de l'assainissement non collectif, mais également la sécurisation des services d'eau potable.

